

DE VLAAMSE MINISTER VAN MOBILITEIT EN OPENBARE WERKEN

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

- Betreft:**
- Basisbereikbaarheid
 - aanduiding van de VVM De Lijn als interne operator voor het kern- en aanvullend net
 - Definitieve goedkeuring

Samenvatting

Om op 1 januari 2022 met de basisbereikbaarheid van start te kunnen gaan, moet er een operator aangeduid worden voor het kernnet en het aanvullend net. Die moet een jaar voor de start aangemeld worden bij de Europese commissie. De beslissing daarover moet dus nu door de Vlaamse regering worden genomen.

De werkwijze voor die aanduiding is beschreven in het decreet Basisbereikbaarheid van 26 april 2019. Er wordt geopteerd om gebruik te maken van de uitzondering die de Verordening 1370/2007 voorziet om een interne operator aan te duiden, maar enkel indien die voldoet aan een benchmark.

Die benchmark is ondertussen uitgevoerd. De conclusies en aandachtspunten daarvan worden voorgesteld in deze nota.

Op basis van de uitgevoerde benchmark kan de VVM De Lijn aangeduid worden als interne operator.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Dit dossier heeft betrekking op het beleidsveld gemeenschappelijk vervoer, namelijk op het gemeenschappelijk stads- en streekvervoer, vermeld in artikel 6, §1, X, 8°, van de bijzondere wet, met inbegrip van het prijsbeleid.

Deze beslissing van de Vlaamse regering handelt over het al dan niet toewijzen van het intern operatorschap aan VVM De Lijn na het doorlopen van een benchmarkprocedure.

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Het advies van de Inspectie van Financiën werd bekomen op 11/12/2020 en was gunstig.
Het begrotingsakkoord werd bekomen op 11/12/2020.

Verordening (EG) nr. 1370/2007

Het Europees recht inzake openbaar personenvervoer wordt geregeld in 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. Conform het Europees recht kan de Vlaamse Regering:

- ofwel de exploitatie van het openbaar personenvervoer via een openbare aanbesteding gedeeltelijk toevertrouwen aan derden;
- ofwel De Lijn aanduiden als interne exploitant.

Wat betreft de gunning van openbare dienstcontracten vermeldt deze verordening:

De openbare dienstcontracten zijn van beperkte duur, met een maximum van tien jaar voor busdiensten en vijftien jaar voor personenvervoersdiensten per spoor of met andere vormen van spoorvervoer. De maximumduur van openbare dienstcontracten die betrekking hebben op verscheidene vervoerswijzen bedraagt vijftien jaar indien het vervoer per spoor of met andere vormen van spoorvervoer meer dan 50 % van de totale waarde van de betrokken diensten vertegenwoordigt.

Decreet van 26 april 2019 betreffende de basisbereikbaarheid (hierna decreet Basisbereikbaarheid)

In het decreet Basisbereikbaarheid wordt gekozen voor optie 2 (De Lijn als interne exploitant) wat betreft het kernnet en het aanvullend net, maar ze wordt ook afhankelijk gemaakt van een benchmark. Deze benchmark maakt dus de toekomstige rol van De Lijn duidelijk binnen het aanbod van openbaar vervoer in Vlaanderen. Omdat de Europese regelgeving het begrip “benchmark” niet hanteert, werd op verzoek van de Raad van State (advies 64.577/3 van 10 december 2018) een definitie opgenomen in het decreet: “de berekening, vergelijking en interpretatie van verschillende ratio’s, die bijdragen aan de beoordeling van de performantie van de Vlaamse Vervoersmaatschappij De Lijn”.

Artikel 34 van het decreet van 26 april 2019 betreffende de basisbereikbaarheid luidt als volgt:

“§ 1. De Vlaamse Regering kan een interne exploitant aanduiden van het kernnet en het aanvullend net conform de bepalingen in 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.

Als de VVM De Lijn voldoet aan een benchmark als vermeld in het derde lid, wordt de VVM De Lijn aangeduid als de interne exploitant van het kernnet en het aanvullend net.

De Vlaamse Regering stelt de regels voor de benchmark vast. De benchmark wordt om de tien jaar uitgevoerd met een tussentijdse evaluatie om de vijf jaar.

De VVM De Lijn kan conform bovenstaande verordening een deel van het kern- en aanvullend net toevertrouwen aan derden. De Vlaamse Regering bepaalt het minimumpercentage van de totale exploitatie van het kern- en aanvullend net dat door de VVM De Lijn aan derden wordt toevertrouwd.

§ 2. Als de VVM De Lijn niet voldoet aan de benchmark zal de Vlaamse Regering aan de hand van openbare aanbestedingen een exploitant of exploitanten aanduiden.

De Vlaamse Regering bepaalt de regels over de aanstelling van de exploitanten en kan bijkomende regels opstellen ten aanzien van de scheiding tussen de regie en uitvoering van de vervoersdiensten.”

Regeerakkoord

Het Regeerakkoord Vlaamse regering 2019-2024 bepaalt:

Anderzijds blijft De Lijn, mits het succesvol doorstaan van een benchmark in 2020, ook de interne operator in Vlaanderen voor de exploitatie van het nieuwe vraaggestuurde kern- en aanvullend net.

Indien de benchmark leidt tot een aanduiding van de Lijn als interne exploitant van het kernnet en het aanvullend net zullen de vaststellingen en beoordelingen uit de benchmark mee in overweging worden genomen bij de bespreking van een nieuwe beheersovereenkomst.

2. INHOUD

ALGEMENE TOELICHTING

Opzet van de benchmark

Artikel 34, §1, 3^e lid van het decreet Basisbereikbaarheid bepaalt dat vormgeving van de opdracht voor de benchmark toekomt aan de Vlaamse regering:

De Vlaamse Regering stelt de regels voor de benchmark vast. De benchmark wordt om de tien jaar uitgevoerd met een tussentijdse evaluatie om de vijf jaar.

Een poging tijdens de vorige bestuursperiode om het bestek voor de benchmark rechtstreeks in de markt te zetten zonder BVR kreeg een negatief advies vanwege IF omdat het decreet basisbereikbaarheid hierover bepaalt dat de Vlaamse Regering de regels voor de benchmark *eerst* moest vaststellen. Vermits de vorige Vlaamse Regering dan in lopende zaken was werd het dossier niet verder gezet.

Het kader voor de methodologie van de benchmark werd vastgelegd in het Besluit van de Vlaamse regering van 21 februari 2020 tot uitvoering van artikel 34, § 1, derde lid, van het decreet van 26 april 2019 betreffende de basisbereikbaarheid (hierna: BVR Benchmark).

BVR Benchmark

Dit BVR zet de hoofdlijnen van de methodologie van de benchmark uit als volgt:

Artikel 2:

de benchmark wordt uitgevoerd op basis van een vergelijking van de VVM De Lijn met 5 tot 10 referentiebedrijven – definitie: Europese exploitanten van openbaar personenvervoer die opereren in een vergelijkbare context;

Artikel 3:

De benchmark heeft betrekking op 4 efficiëntieconcepten:

productieve efficiëntie

kostenefficiëntie

allocatieve efficiëntie

dynamische efficiëntie

aan de hand van 10 indicatoren :

(1) eenheidsprijzen

(2) kwaliteit middelen

(3) kostenopbouw

(4) productiviteit

- (5) gemiddelde kosten
- (6) aanbodkwaliteit
- (7) kostendekking
- (8) gemiddelde reizigerskosten
- (9) dienstkwaliteit
- (10) publiek nut

Artikel 4:

In de benchmark wordt de vergelijking zowel kwalitatief als kwantitatief gedocumenteerd en gevisualiseerd aan de hand van grafieken, schema's of andere grafische voorstellingen. Voor elk efficiëntieconcept, vermeld in artikel 3, wordt een gedocumenteerde deelconclusie geformuleerd. De vier deelconclusies worden geïntegreerd in een gemotiveerde eindconclusie.

Resultaten van de benchmark

De studie werd uitbesteed aan het onafhankelijk adviesbureau inno-V en gaat als bijlage van deze nota.

Deelconclusies

De deelconclusies worden hierna kort samengevat:

Indicator	Meting(en)	Score
Eenheidsprijzen	Eenheidsprijzen/-kosten van de productiemiddelen	informatief
Kwaliteit middelen	Gemiddelde leeftijd van de vloot Milieunorm van de voertuigen Aandacht voor duurzaamheid en MVO	gematigd positief
Kostenopbouw	Kostenaandelen in de totale kosten	informatief
productiviteit	Commerciële productie per voertuig Commerciële productie per VTE	gematigd negatief
Gemiddelde kosten	Productiekosten per eenheid commerciële output Aanbodkosten per eenheid commerciële aanbod	gematigd negatief
Aanbodkwaliteit	Dichtheid van het aanbod Commerciële snelheid van de diensten Vervoerbewijzen en informatiesystemen Betrouwbaarheid Stiptheid	gematigd negatief
Kostendekking	Kostendekkingsgraad	negatief
Gemiddelde reizigerskosten, -tarieven en overheidsbijdragen	De gemiddelde totale aanbodkosten, verkopen en overheidsbijdrage	neutraal
Dienstkwaliteit	Reizigerstevredenheid Betaalbaarheid van het OV Uitstoot per reizigerskilometer in het OV	negatief positief neutraal samengevat: neutraal
Publiek nut	Gemiddelde bezetting Effectiviteit overheidsbijdrage gerelateerd aan aanbod en gebruik De modal share	positief gematigd negatief neutraal samengevat: neutraal

De deelconclusies zijn een verkorte weergave ten opzichte van de beschrijvende tekst die waar nodig een genuanceerder beeld schept en ook verantwoordelijkheden legt die niet altijd bij De Lijn liggen maar ook bij de Vlaamse overheid en de lokale besturen. Dit wordt verder opgenomen onder de Werkpunten.

Eindconclusie

De gemotiveerde eindconclusie luidt (cf. Rapport) luidt als volgt:

“Alles overwegende komen we tot een gematigd negatieve eindbeoordeling. Zoals uit bovenstaand samenvattend overzicht blijkt, presteert De Lijn niet zonder meer ‘slecht’, maar op een aantal vlakken wel minder dan het gemiddelde van vergelijkbare gebieden en bedrijven.

Op basis van de verzamelde cijfers lijkt ruimte voor verbetering van de productieve- en kostenefficiëntie zeker aanwezig aan de kant van De Lijn.

De achterblijvende performantie van De Lijn op het vlak van de allocatieve efficiëntie is niet alleen De Lijn aan te rekenen. Zo heeft het gekozen tariefbeleid een positieve invloed op betaalbaarheid maar ook een negatieve invloed op de kostendekking, en vervolgens op het vermogen om met een bepaalde overheidsbijdrage kwaliteitsverbeteringen door te voeren. Dit is ook terug te zien in de neutrale beoordeling van de dynamische efficiëntie.”

Werkpunten

De benchmark levert belangrijke informatie op wat betreft het management van De Lijn en de impact van het gevoerde beleid van de Vlaamse overheid en lokale besturen. We wijzen op volgende belangrijke werkpunten voor De Lijn alsook voor de verschillende overheden :

- Beter informatiemanagement: informatie over chauffeurskosten, infrastructuurkosten en eenheidsprijzen van voertuigen en energie bestendig documenteren. In het rapport wordt vastgesteld dat deze informatie niet (volledig) beschikbaar was. Met het oog op de volgende (tussentijdse) evaluatie is dit nodig. Deze taak behoort tot de bedrijfsvoering van De Lijn.
- Een diepgaande analyse van de kostentoerekening uitvoeren van de relatieve performantie van bus (regie), bus (exploitanten), tram en onderhoudskosten. In het rapport wordt vastgesteld dat deze informatie niet (volledig) beschikbaar was. Met het oog op de volgende (tussentijdse) evaluatie is dit nodig. Deze taak behoort tot de bedrijfsvoering van De Lijn.
- Het aandeel beladen uren / diensturen en contracturen, cq de productiviteit per chauffeur moet hoger (m.i.v. aandacht voor hoog ziekteverzuim). In het rapport wordt dit werkpunt blootgelegd omdat blijkt dat De Lijn hier slechter scoort dan de referentiebedrijven. Deze taak behoort tot de bedrijfsvoering van De Lijn. Bussen van De Lijn rijden relatief weinig kilometers per jaar. Dit is deels te verklaren door het hoge reservepercentage, de verantwoordelijkheid voor vervangend tram- en treinvervoer (t/m 2019) en door de verspitte dienstregeling. Ook wanneer daarvoor wordt gecorrigeerd, blijft het aantal kilometers per voertuig laag en het reservepercentage hoog.
- Het aandeel beladen kilometers per voertuig voor bussen (niet voor trams) moet hoger. In het rapport wordt dit werkpunt blootgelegd omdat blijkt dat De Lijn hier slechter scoort dan de referentiebedrijven. Deze taak behoort tot de bedrijfsvoering van De Lijn. Ook de dienstregeling van de bus is relatief verspitst, terwijl gebroken diensten bij regie door CAO en bedrijfsafspraken maar beperkt mogelijk zijn.

- De productiekosten voor bussen moeten dalen. In het rapport wordt dit werkpunt blootgelegd omdat blijkt dat De Lijn hier slechter scoort dan de referentiebedrijven. Deze taak behoort tot de bedrijfsvoering van De Lijn. Uit het rapport blijkt dat dit werkpunt pas kan worden aangepakt nadat De Lijn werk maakt van haar informatiemanagement en een diepgravende analyse van de kostentoewijzingen uitzet.
- Te veel personeelstekorten en stakingen. In het rapport wordt dit werkpunt niet integraal toegeschreven aan De Lijn. Samen met de HR bedrijfsvoering van De Lijn moet ook de Vlaamse regering verbeteracties ondernemen op dit punt, onder meer door een regeling inzake continuïteit van de dienstverlening uit te werken.
- Te veel congestie op de weg; meer vrije doorgang voor het OV. In het rapport wordt dit werkpunt niet integraal toegeschreven aan De Lijn. Samen met de bedrijfsvoering van De Lijn wat betreft flexibele roostering moeten ook de Vlaamse regering en de lokale besturen verbeteracties ondernemen op dit punt om mogelijke congesties te voorkomen en/of mogelijke oplossingen vooraf goed uit te stippelen en door te spreken.
- Hogere kostendekkingsgraad zonder tariefcompensaties. In het rapport wordt dit werkpunt niet integraal toegeschreven aan de interne financiële bedrijfsvoering van De Lijn. De Lijn en de Vlaamse regering moeten wat dit werkpunt betreft gezamenlijke verbeteracties ondernemen in het licht van de gehanteerde en opgelegde lage tarieven van De Lijn
- Minder drukte en hoffelijkheid medereizigers en stiptheid moeten beter. In het rapport wordt dit werkpunt blootgelegd omdat blijkt dat De Lijn beduidend slechter scoort dan de referentiebedrijven wat betreft reizigerstevredenheid. Dit werkpunt behoort gedeeltelijk tot de bedrijfsvoering van De Lijn, maar valt ook gedeeltelijk buiten de invloedssfeer van De Lijn.
- De verhouding overheidsbijdragen / aangeboden dienstregelingskilometers moet beter: d.w.z. productiviteit, tariefbeleid, aanbodbeleid. In het rapport wordt dit werkpunt niet integraal toegeschreven aan De Lijn. Uit het rapport blijkt dat De Lijn hier beduidend minder scoort dan de referentiebedrijven wat betreft de verhouding tussen overheidsbijdragen en de aangeboden dienstregelingskilometers. De Lijn en de Vlaamse regering moeten wat dit werkpunt betreft gezamenlijke verbeteracties ondernemen, onder meer inzake tariefbeleid.
- Het aandeel van OV in het totaal aantal verplaatsingen moet hoger. In het rapport wordt dit werkpunt niet integraal toegeschreven aan De Lijn, maar aan een veelheid aan externe invloeden, zoals het automobilitieitsbeleid.
- De Lijn en de Vlaamse regering moeten wat dit werkpunt betreft gezamenlijke verbeteracties ondernemen om het OV gebruik verder te faciliteren, onder meer in de context van combi-modaliteit.

Deze werkpunten zullen opgenomen worden in de nieuwe beheersovereenkomst met VVM De Lijn en geconcretiseerd in (tussentijdse) meetbare doelstellingen.

Aanduiding intern operatorschap

Op basis van de internationale benchmark van De Lijn, op basis van de gemotiveerde eindconclusie “gematigd negatief” en rekening houdend met de duiding en nuanceringen in de beschrijvende studie wordt VVM De Lijn aangeduid als intern operator van het kern- en aanvullend net voor een periode van 10 jaar.

Zoals het regeerakkoord voorziet, doet de toekenning van het interne operatorschap geen afbreuk aan de mogelijkheid tot openbare aanbesteding voor een vervoerregio in de tweede helft van de legislatuur van een vervoerregio.

Tussentijdse evaluatie

Overeenkomstig artikel 34, §1 van het decreet van 26 april 2019 betreffende de basisbereikbaarheid dient er binnen vijf jaar een tussentijdse evaluatie uitgevoerd te worden.

Nieuwe openbaar dienstencontract

De eerder aangehaalde werkpunten zullen opgenomen worden in het nieuwe openbare dienstencontract met VVM De Lijn en geconcretiseerd in (tussentijdse) meetbare doelstellingen. De Lijn rapporteert jaarlijks over deze opgelegde meetbare doelstellingen. Als De Lijn tussentijdse meetbare doelstellingen niet haalt wordt een financiële sanctie opgelegd.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Er is geen impact op het budget van de Vlaamse overheid.

B. ESR-TOETS

Nvt

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Er is geen impact op het personeel van de Vlaamse overheid.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Er is geen impact op de lokale en provinciale besturen.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

Overwegende :

- de gemotiveerde eindconclusie “gematigd negatief” van de internationale benchmark van De Lijn door het onafhankelijk adviesbureau inno-V;
- de duiding en nuanceringen in de beschrijvende studie;
- het opnemen van de verbeterpunten uit de benchmark, geconcretiseerd in (tussentijdse) meetbare doelstellingen, in het nieuwe openbare dienstencontract met de VVM De Lijn;

beslist de Vlaamse Regering :

- 1° de VVM De Lijn aan te duiden als intern operator van het kern- en aanvullend net voor een periode van 10 jaar, met een tussentijdse evaluatie na 5 jaar.
Deze beslissing doet geen afbreuk aan de mogelijkheid tot openbare aanbesteding voor een vervoerregio in de tweede helft van de legislatuur.

- 2° dat in het nieuwe openbare dienstencontract alle verbeterpunten worden meegenomen en geconcretiseerd in (tussentijdse) meetbare doelstellingen.
Als De Lijn één of meer van deze tussentijdse meetbare doelstellingen niet haalt, wordt een financiële sanctie opgelegd.
- 3° de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken te gelasten uitwerking te geven aan deze beslissingen.

De Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken,

Lydia PEETERS

Bijlagen:

- De benchmarkstudie door het onafhankelijk adviesbureau Inno-V
- het advies van de Inspectie van Financiën d.d. 11/12/2020.
- het begrotingsakkoord dd. 11/12/2020.