

Vergaderjaar 2022–2023

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 1125

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 juli 2023

Hierbij bied ik u het tariefonderzoek aan dat in mijn opdracht door PwC en MuConsult is uitgevoerd in het kader van de nieuwe concessie voor het hoofd railnet (HRN). Dit onderzoek is bij de aanbidding van het Programma van Eisen (PvE) aan uw Kamer aangekondigd.¹ De centrale vraag in dit onderzoek is hoe het tariefinstrument effectiever kan worden ingezet om reizigers te spreiden. Naar aanleiding van een aantal aangenomen moties na het commissiedebat over het PvE op 1 november 2022, is dit onderzoek met twee thema's uitgebreid. Allereerst is onderzocht hoe een mogelijke regierol van IenW kan worden vormgegeven bij de jaarlijkse vaststelling van de tarieven en wat daar de implicaties en risico's bij zijn. Daarnaast is onderzocht hoe er gekomen kan worden tot meer tariefintegratie tussen het HRN en andere vervoerders en modaliteiten.

In deze brief licht ik de implicaties van de onderzoeksresultaten toe voor het verdere concessieverleningsproces. Ik zal dit doen aan de hand van de drie thema's die in dit onderzoek aan bod zijn gekomen: tariefdifferentiatie, tariefbevoegdheid en tariefintegratie. Tot slot ga ik in op enkele andere concessie-overstijgende thema's op het gebied van betalen in het openbaar vervoer. Met het onderzoeksrapport en deze brief geef ik invulling aan in totaal zes moties en zeven toezeggingen.²

Op het gebied van tariefdifferentiatie beraad ik mij nog op de exacte concessiebepalingen en informeer uw Kamer daarover uiterlijk in augustus

In de eerste fase van het tariefonderzoek stond het thema tariefdifferentiatie centraal. Het doel van tariefdifferentiatie is om reizigers beter te spreiden over de dag, over de week en binnen de spits. Tegelijkertijd biedt

¹ Kamerstuk 29 984, nr. 1003.

² Het betreft de volgende moties: Kamerstuk 23 645, nr. 771, Kamerstuk 29 984, nr. 1058, Kamerstuk 29 984, nr. 1010, Kamerstuk 29 984, nr. 1049, Kamerstuk 29 984, nr. 1068 en Kamerstuk 29 984, nr. 1067 (t.v.v. Kamerstuk 29 984, nr. 1050). Kamerstuk 29 984, nr. 1122

dit aanknopingspunten om juist in het dal meer reizigers in de trein te krijgen en zo de beschikbare capaciteit beter te gebruiken. NS heeft in dit kader een verkenning uitgevoerd naar de invoering van een nieuw tariefstelsel, waarbij het differentiëren van tarieven naar tijd en/of plaats een middel is om dat doel te bereiken.

Ik heb uw Kamer in april laten weten dat NS in de nieuwe concessie – binnen kaders – ruimte krijgt om de tarieven te differentiëren naar tijd en/of plaats.³ Het tariefonderzoek laat zien dat de voorstellen die NS heeft gedaan voor een nieuw tariefstelsel een goede basis kunnen vormen voor een gedifferentieerd tariefsysteem. De kern van deze voorstellen is dat naast de gereisde afstand ook het moment/tijdstip van de reis en kwaliteit van de verbinding een belangrijke rol zullen spelen bij de hoogte van de tarieven. In de basis steun ik deze denkrichting, maar ik ben me ervan bewust dat de uiteindelijke uitwerking, de instelwaarden en de wijze van implementeren bepalend zijn voor wat dit voor de reizigers en specifieke doelgroepen betekent. NS werkt op dit moment aan meerdere voorstellen, maar de exacte waarden van de verschillende elementen liggen nog niet vast. Daarnaast werkt NS aan een implementatiestrategie. De onderzoekers hebben een afweegkader ontwikkeld, waarlangs de voorstellen van NS kunnen worden getoetst. Dit afweegkader geeft bouwstenen om in de concessie kaders voor tariefdifferentiatie neer te leggen. Op dit moment beraad ik mij nog over de exacte concessiebepalingen op dit punt en ben ik hierover nog in gesprek met NS. Uw Kamer wordt hierover geïnformeerd bij de aanbidding van de ontwerpconcessie, uiterlijk in augustus 2023.

De tariefbevoegdheid wil ik net als nu bij NS beleggen binnen de tariefkaders die in de concessie worden vastgelegd

Uw Kamer heeft de regering met de motie van de leden De Hoop en Van Ginneken gevraagd te overwegen om de tariefbevoegdheid niet langer geheel aan NS te mandateren.⁴ Om die reden heb ik dit thema bij het tariefonderzoek betrokken. In lijn met de adviezen van de onderzoekers wil ik de tariefbevoegdheid, net als nu het geval is, bij NS beleggen en dit inkaderen met de tariefbepalingen voor de beschermde kaartsoorten, die in de nieuwe concessie worden vastgelegd. De reden dat ik hiervoor kies, is dat deze rolverdeling het beste aansluit bij de sturing en ordening die met de nieuwe (en huidige) HRN-concessie wordt beoogd. Hierbij stuur ik als concessieverlener zoveel mogelijk op output (prestaties) en is de vervoerder verantwoordelijk voor de wijze waarop die prestaties worden bereikt. De opbrengstverantwoordelijkheid ligt daarbij bij de vervoerder. Het rapport geeft aan dat een grotere sturing op tarieven de ruimte voor de vervoerder beperkt om de prestatie-eisen van de concessie te halen. De onderzoekers adviseren dat lenW wel moet ingrijpen als de betaalbaarheid in het geding komt. Om die betaalbaarheid te borgen wil ik, net als in de huidige concessie, beschermde reisrechten aanwijzen en de tariefontwikkeling daarvan reguleren.

Ook in de nieuwe concessie wil ik toetsen of het jaarlijkse voorstel van NS voor tariefvaststelling binnen de tariefkaders plaatsvindt. Het verschil met regionale concessies is dat ik op dit punt geen formeel instemmingsrecht inricht. Ik benadruk dat formele instemming door de concessieverlener ook niet tot lagere tarieven leidt. In het geval van afwijzing van het tariefvoorstel of lagere vaststelling door de concessieverlener, zien we namelijk dat de financiële effecten meestal door de concessieverlener

³ Kamerstuk 29 984, nr. 1099.

⁴ Kamerstuk 23 645, nr. 771.

worden gedragen. Formele sturing op tarieven kan dus niet zonder daar ook de financiële verantwoordelijkheid voor te dragen.

De voorgestelde koers past ook binnen het juridisch kader waartoe ik mij als concessieverlener moet verhouden. Artikel 32, tweede lid, sub d, van de Wet personenvervoer 2000 bepaalt dat een concessieverlener aan een concessie voorschriften ten aanzien van de tarieven, de modellen van vervoerbewijzen en de vervoersvoorwaarden moet verbinden. Door in de nieuwe concessie duidelijke tariefkaders neer te leggen waarbinnen NS zich moet bewegen, geef ik invulling aan deze wettelijke verplichting.

Ik ben met vervoerders en andere concessieverleners in gesprek om te komen tot meer tariefintegratie en eis van NS medewerking aan dit proces

Het thema «tariefintegratie» is een veelomvattend begrip en raakt direct aan de tariefbevoegdheid van decentrale overheden. In het tariefonderzoek is nauwkeurig onderzocht wat op dit gebied al is gerealiseerd en wat nog niet. Bij de vraagstelling in het onderzoek is rekening gehouden met de aangenomen moties na het commissiedebat over het PvE op 1 november 2022 (Kamerstuk 29 984, nrs. 1073 en 1074):

- de motie van het lid Van Ginneken die de regering verzoekt in kaart te brengen hoe landelijke en regionale tariefintegratie, waaronder noodzakelijke wijzigingen in wet- en regelgeving, bewerkstelligd kan worden;⁵
- de motie van de leden Van Ginneken en Van der Molen, die de regering verzoekt voor de zomer te komen met een routekaart om een einde te maken aan het dubbele opstaptarief en incheckpoortjes per vervoerder;⁶
- de motie van het lid Van der Graaf, die de regering verzoekt in de onderhandelingen met de NS ernaar te streven dat NS zich aansluit bij het minimumtarief zoals is opgenomen in het Landelijke Tarievenkader van de decentrale concessieverleners.⁷

Het onderzoek maakt een helder onderscheid tussen drie vormen van tariefintegratie: integratie van betaalwijzen, tariefharmonisatie en productintegratie. Om op deze drie thema's stappen te zetten is er geen wijziging van wet- en regelgeving nodig, maar valt of staat dit bij (landelijke) afspraken hierover tussen vervoerders en concessieverleners. Ook de beschikbare financiële middelen en de technische haalbaarheid zijn van groot belang. Ik ga kort op deze drie thema's in.

Op het gebied van integratie van betaalwijzen constateren de onderzoekers dat daar al sprake van is, onder meer vanwege de OV-chipkaart en de invoering van OVpay. Deze integratie van betaalwijzen draagt bij aan een soepele deur-tot-deur-reis voor de reiziger. Ik juich dit zeer toe.

Op het gebied van tariefharmonisatie constateert het rapport dat de verschillende concessies in essentie allemaal basistarief kennen, met daarbovenop een variabel tarief (vaak per kilometer). In het Landelijk Tarievenkader, dat vanuit bus-tram-metro-partijen is opgesteld, is een vast basistarief afgesproken. De hoogte van het variabele tarief verschilt tussen concessies en modaliteiten. Dit is onder meer het gevolg van verschillende (regionale) beleidsdoelstellingen en verschillen in de kosten per concessie en per modaliteit. Zo zijn de kosten voor het vervoer per trein over het algemeen hoger dan voor andere modaliteiten, bijvoorbeeld vanwege de kosten voor materieel. Ook is de reisafstand op het spoor

⁵ Kamerstuk 29 984, nr. 1010.

⁶ Kamerstuk 29 984, nr. 1058.

⁷ Kamerstuk 29 984, nr. 1067 (t.v.v. Kamerstuk 29 984, nr. 1050).

gemiddeld genomen langer dan bij bus, tram en metro. Gegeven deze verschillen zie ik geen aanleiding om tarieven in het hele OV-systeem te harmoniseren. Ik leg dus ook niet de verplichting aan NS op om zich aan te sluiten bij het Landelijke Tarievenkader van de decentrale concessieverleners. Wat ik daarin meeweeg is dat de onderzoekers constateren dat bij het regionale spoor een vergelijkbare systematiek als die van NS wordt gehanteerd en dat de regionale spoorconcessies ook geen verplichting kennen om zich bij het Landelijke Tarievenkader aan te sluiten.

Op het gebied van productintegratie geven de onderzoekers aan dat met de OV-chipkaart een groot deel van de drempels voor reizigers bij het reizen met meerdere OV-modaliteiten zijn beslecht. Daarnaast bestaan er diverse abonnementsvormen die bij verschillende treinvervoerders gebruikt kunnen worden. Tegelijkertijd zijn er slechts een beperkt aantal abonnementsvormen die bij andere modaliteiten geldig zijn, al zijn er goede regionale voorbeelden (zoals in Utrecht en Almere). Dit soort abonnementsvormen (productintegratie) komt tot stand door een samenspel tussen verschillende vervoerders en (regionale) concessieverleners. Productintegratie vraagt om maatwerk, op basis van (regionale) behoeften van reizigers. Ik wil dat NS hierover continu met de sector in gesprek blijft, omdat ik zie dat er al goede voorbeelden zijn. Daarom leg ik in de concessie vast dat NS zich moet inspannen om met andere concessiehoudende vervoerders multimodale reisproducten aan te bieden, als de meerwaarde voor reizigers is aangetoond.

Eén van de aangenomen moties vraagt specifiek om een routekaart om een einde te maken aan het dubbele opstaptarief. Tussen het HRN en het regionale spoor is er al geen sprake meer van een dubbel opstaptarief. De onderzoekers hebben dus gekeken naar wat er nodig is om tot een enkelvoudig opstaptarief in de hele OV-keten te komen, inclusief bus, tram en metro. De onderzoekers geven overigens aan dat uit gesprekken blijkt dat decentrale OV-autoriteiten vrijwel geen klachten over het dubbel opstaptarief ontvangen. Ik zie desondanks de voordelen van een enkelvoudig opstaptarief: het kan de drempel voor een multimodale reis verder verlagen en niet voor niets is deze stap binnen het spoorse domein al gezet. Dit heeft overigens wel geleid tot gemiddeld hogere tarieven op het spoor, om te compenseren voor de misgelopen opbrengsten bij vervoerders. Ik kan het afschaffen van het dubbele opstaptarief niet eenzijdig van NS eisen, omdat het ingrijpt in de tariefbevoegdheid van de opdrachtgevers voor het regionale openbaar vervoer. Bovendien heeft het afschaffen van een dubbel opstaptarief grote financiële impact. Het rapport becijfert dat de vervoerders hierdoor tot wel € 210 miljoen per jaar aan opbrengsten mislopen. Die rekening moet worden betaald, ofwel door de reiziger, ofwel door de belastingbetaler. Over dit thema zijn landelijke afspraken nodig in NOVB-verband. Ik heb dit inmiddels in het NOVB geagendeerd. Na de zomer vindt, naar aanleiding van het onderzoeksrapport, inhoudelijke behandeling van dit thema plaats.

Voor alle hierboven genoemde thema's geldt dat ik vanuit mijn rol als concessieverlener voor het HRN wil dat NS constructief deelneemt aan de NOVB-gesprekken over concessie-overstijgende tariefvraagstukken. Deze eis leg ik, net als in de huidige concessie, expliciet in de nieuwe concessie vast.

Concessie-overstijgende thema's op het gebied van betalen worden verder geadresseerd in NOVB-verband

Na het commissiedebat over het PvE op 1 november 2022 zijn er ook enkele moties aangenomen die vooral technisch van aard zijn. Dan gaat

het specifiek om het afschaffen van de incheckpoortjes per vervoerder⁸, de geld-terug-bij-vertragsregeling ook laten gelden bij overstappen tussen verschillende spoorvervoerders⁹ en het vastleggen van het Kids Vrij abonnement in NOVB-verband.¹⁰ Deze thema's hebben vanwege hun technische aard geen plek gekregen in het tariefonderzoek. Wel zijn op deze thema's separaat stappen gezet:

- In het NOVB is aan de vervoerders gevraagd om in beeld te brengen wat nodig is om te komen tot uniforme in- en uitcheckpoorten en welke impact dit heeft. De vervoerders concluderen dat enkelvoudig in- en uitchecken in de treinketen noodzakelijk is om te komen tot uniforme in- en uitcheckpoorten. Enkelvoudig in- en uitchecken maakt echter geen deel uit van de invoering van OVpay, het nieuwe betaalsysteem in het OV, maar raakt daar wel aan en het nieuwe betaalsysteem geeft ook meer mogelijkheden daartoe. Er is een drietal opties op conceptueel niveau benoemd die verder uitgewerkt moeten worden. Daarmee lijkt er perspectief op de invoering, al kan met de technische uitwerking pas gestart worden nadat OVpay volledig geïmplementeerd is. In het NOVB monitor ik de voortgang van de implementatie van OVpay. Daardoor kan ik ook goed inschatten wanneer de start van de uitwerking kan plaatsvinden en om ervoor te zorgen dat er naast de technische uitwerking geen verdere belemmeringen meer bestaan. Ik verwijs hierbij ook naar de Kamerbrief van 4 februari 2019 over de *Vervolgaanpak overstapproblematiek OV-chipkaart*.¹¹
- Twee jaar geleden is de Passagiersrechtenverordening Spoor (EU) 2021/782 vernieuwd, en deze is vanaf juni dit jaar van toepassing in Nederland. Geld terug bij vertraging (GTBV) bij overstappen tussen verschillende spoorvervoerders is geen eis uit de Europese Richtlijn passagiersrechten, maar een inspanningsverplichting. In het belang van de reiziger ga ik met de consumentenorganisaties en spoorvervoerders uit het NOVB bekijken of, en zo ja hoe, we hieraan invulling kunnen geven.
- Na de NOVB-conferentie over betaalbaar en voldoende OV van 16 februari 2023 zijn verschillende oplossingsrichtingen verkend, zoals nieuwe (goedkope) landelijke proposities voor reizigers (waaronder kinderen). Het doel daarvan is het gebruik van het OV te stimuleren en de reizigers beter over de dag te spreiden. Zoals ik in mijn brief van 21 april jl. aan uw Kamer aankondigde, zijn in het NOVB de mogelijkheden besproken om reizigers met aantrekkelijke aanbiedingen te stimuleren over te stappen naar de nieuwe betaalwijzen en daarmee ook het gebruik van het OV te vergroten.¹² Er is echter ook geconcludeerd dat er momenteel onvoldoende middelen zijn. Ik heb vervoerders gevraagd om te blijven ontwikkelen. Het Kids Vrij abonnement is al geldig bij alle treinvervoerders en op regionale schaal zijn er tal van mogelijkheden om goedkoop of gratis te reizen voor kinderen tot twaalf jaar (zie hiervoor ook een eerdere NOVB-inventarisatie naar dit thema¹³).

Net als de eerder genoemde thema's rondom tariefintegratie, zijn de hierboven genoemde thema's over betalen concessie-overstijgend. Deze kunnen niet aan één vervoerder worden opgelegd, maar vergen vaak uitwerking in NOVB-verband. Uw Kamer wordt separaat geïnformeerd over de voortgang.

⁸ Kamerstuk 29 984, nr. 1058.

⁹ Kamerstuk 29 984, nr. 1049.

¹⁰ Kamerstuk 29 984, nr. 1068.

¹¹ Kamerstuk 23 645, nr. 684.

¹² Kamerstuk 23 645, nr. 801.

¹³ Kamerstuk 23 645, nr. 713.

Tot slot

In de komende weken werk ik aan het voltooien van de ontwerpconcessie, aan de hand van de binnengekomen reacties uit de stakeholderconsultatie. Ik geef ook de resultaten van het tariefonderzoek een plek in de ontwerpconcessie. Uiterlijk in augustus 2023 bied ik de ontwerpconcessie aan uw Kamer aan.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen