

Vergaderjaar 2017–2018

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 733

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 november 2017

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat heeft verzocht om een reactie op het rapport *Kiezen voor een goed spoor, Scenario's voor de ordening en sturing op het spoor na 2024*¹. Mede namens de Minister van Financiën en de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, vindt u in deze brief mijn reactie. Hierin reageer ik op de belangrijkste bevindingen uit het rapport, en geef ik aan hoe ik ermee om wil gaan met het oog op de passages uit het regeerakkoord over de ordening op het spoor. Aan het einde van deze brief licht ik toe hoe ik het voornemen in het regeerakkoord uitwerk om meer sprinterdiensten van het hoofdrailnet toe te voegen aan regionale OV-concessies.

Bevindingen rapport Kiezen voor een goed spoor

In haar rapport *De reiziger in de kou*² heeft de parlementaire enquêtecommissie Fyra (PEF) aanbevelingen gedaan over de (markt)ordening op het spoor. De PEF deed de aanbevelingen om tijdig de mogelijkheden in kaart te brengen tot invulling van de vervoerconcessie op het hoofdrailnet na 2024 en om, uitgaande van het algemeen belang van goed openbaar vervoer en een verantwoorde besteding van publieke middelen, een expliciete keuze te maken voor de mate van marktwerking op het spoor en daarbij een aantal scenario's uit te werken. Het vorige kabinet heeft deze aanbevelingen ter harte genomen en de heren Hans van der Vlist en Peter van den Berg de opdracht gegeven om onafhankelijk vier hoofdscenario's uit te werken voor de ordening op het spoor na 2024. In de scenario's werd gevarieerd met de mate van marktwerking en de omvang van het hoofdrailnet (HRN), met en zonder de HSL-Zuid. Daaruit moesten conclusies kunnen worden getrokken over de meest effectieve borging van het publieke belang van goed en betaalbaar spoorvervoer en de mate van marktwerking die daarmee consistent is.

¹ Kamerstuk 29 984, nr. 713.

² Kamerstuk 33 678, nr. 10.

In het rapport *Kiezen voor een goed spoor* zijn drie modellen uitgewerkt. Een model dat uitgaat van een nationale vervoerder (scenario 1), een puur concurrentiemodel (scenario's 3 en 4) en drie hybride modellen waar het model nationale vervoerder toegepast wordt op een al dan niet verkleind HRN (scenario's 2 a, b en c in het rapport). Op basis van het rapport kan de conclusie getrokken worden dat met alle scenario's voor de marktordening op het spoor het publieke belang geborgd kan worden. Wel concluderen de onderzoekers dat ze voorzichtig positief zijn over de te verwachten effecten bij een stapsgewijze bredere toepassing van openbare aanbesteding. Dit wordt mede gebaseerd op de goede ervaringen met aanbestedingen van recente decentralisaties. De onderzoekers markeren dat de keuze voor een beweging richting de uiterste scenario's (1, 3 en 4) aanzienlijke transitierisico's en -kosten kennen, die goed moeten worden afgewogen tegen de potentiële baten van een dergelijke keuze. Aan scenario 1 zijn ook juridische risico's verbonden als gevolg van de strenge voorwaarden die het Vierde Spoorwegpakket aan het onderhands gunnen van concessies stelt.

In het rapport stellen de onderzoeksleiders het belang van een consistente ordening in de spoorsector voorop. Zij benadrukken dat het doorvoeren van grotere veranderingen kostbaar is en tijd vergt, terwijl de huidige spoorprestaties in vergelijking met andere landen behoorlijk goed zijn. Het belang van bestendigheid, duurzaamheid en consistentie van de te maken keuze is groot, zowel voor de sector als voor de reiziger. Zij bevelen daarom aan om met stapsgewijze wijzigingen in de ordening en sturing de sterktes van het Nederlandse spoorvervoer verder te ondersteunen en zwaktes te verhelpen. Dat biedt ruimte voor een lerende aanpak en maakt het mogelijk om transitierisico's en kosten te beperken.

Reactie op het rapport

Het kabinet vindt dat het openbaar vervoer in alle delen van Nederland een goed alternatief moet zijn voor de auto. Het belang van de reiziger staat daarbij voorop. Die moet snel, comfortabel en veilig van A naar B kunnen reizen. Dat vraagt om betrouwbare en actuele reisinformatie, goede aansluiting op fiets, taxi en auto en een veilig en gemakkelijk betaalsysteem. Dit is het uitgangspunt bij de discussie over de ordening en sturing op het spoor, waarbij richting 2025 – wanneer de concessie van de Nederlandse Spoorwegen voor het hoofdrailnet afloopt – de optie voor meer marktopening wordt opengehouden.

Ik omarm de bevindingen in het rapport en deel de visie dat een consistente ordening en sturing op het spoor van belang is. Het is een complex speelveld waarbij besluiten over de ordening en sturing op het spoor in een dynamische context moeten worden genomen. Ik wil dat zorgvuldig en stapsgewijs doen en daarbij samen met partijen uit de sector, de decentrale overheden en de reizigersorganisaties optrekken. De belangen van de reiziger moeten voorop staan. Maar de reizigersbelangen moeten ook in een breder kader afgewogen worden. Financiële aspecten en dus de belangen van de belastingbetaler spelen eveneens een rol. Eveneens vind ik het van belang dat de keuze over de ordening en sturing op het spoor vanuit het perspectief van de totale mobiliteit wordt benaderd. Die keuze raakt immers niet alleen het hoofdrailnet, maar ook het regionale openbaar vervoer, het internationaal personenvervoer voor zover geregeld in de vervoerconcessie (o.a. over de HSL-Zuid) en mogelijk het goederenvervoer over het spoor.

Een keuze over de ordening en sturing op het spoor na 2024 kan niet los gezien worden van (toekomstige) ontwikkelingen waarbij meer en anders zal worden gereisd. We staan aan de vooravond van grote veranderingen

in de mobiliteitsmarkt die nu nog ongewis zijn, maar de wereld op termijn zullen gaan bepalen. In het kader daarvan werk ik op basis van het Toekomstbeeld Openbaar Vervoer 2040³ samen met overheden, vervoerders en ProRail een ambitieuze agenda uit voor de lange termijn. Het doel is om zowel de verbindingen tussen de economische kerngebieden in Nederland als het openbaar vervoer in en rond de grote steden te verbeteren, de ontwikkeling van real time-informatievoorzieningen te bevorderen, waar nodig wet- en regelgeving aan te passen en met experimenten en pilots voor innovatieve mobiliteitsdiensten, zoals Mobility as a Service (MaaS), nieuwe ontwikkelingen te stimuleren die ook in minder dichtbevolkte gebieden kunnen zorgen voor een goede dienstverlening. Juist door stapsgewijs wijzigingen in de ordening van en de sturing op het spoor na te streven, kunnen we adaptief blijven en inspelen op nieuwe ontwikkelingen op het gebied van mobiliteit.

Keuze op basis van de juiste informatie

Wijzigingen in de ordening en sturing vergen weloverwogen besluitvorming. Ik vind het belangrijk dit te doen op basis van de juiste informatie. In die besluitvorming is een eerste belangrijke stap de mid-term review van de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet die loopt over de periode tot en met 2019. Verschillende opties voor het eigendom en de exploitatie van stations na 2024 betrek ik bij de keuze voor de ordening en sturing op het spoor. Een besluit in 2020 geeft daarna voldoende tijd om richting 2025 de benodigde aanpassingen door te voeren. Dit beveelt het rapport ook aan.

De informatie die nodig is om te komen tot een zorgvuldige keuze over de ordening en sturing op het spoor bestaat uit verschillende bouwstenen. Een belangrijke bouwsteen is de mid-term review (MTR) die een goed beeld geeft van de prestaties van NS tot en met 2019 op het hoofdrailnet en de ingroei van de HSL-Zuid diensten. Een tweede bouwsteen is het onderzoek naar de samenloop als gevolg van de decentralisatie van regionale spoordiensten in Limburg. Dit onderzoek vormt een onderdeel van de MTR. Sinds 11 december 2016 rijden twee vervoerders op de trajecten Roermond – Maastricht Randwyck en Sittard – Heerlen en is sprake van samenloop. Voorheen voerde NS daar alle spoordiensten uit. Samen met de provincie Limburg onderzoek ik wat de prestaties zijn voor en na decentralisatie. Recent heeft u de nulmeting (periode medio 2015 – medio 2016) ontvangen⁴; de één-meting verwacht ik in 2019. De vergelijking van deze metingen geeft inzicht in de effecten als meerdere personenvervoerders over hetzelfde spoor rijden. Uiteraard bekijk ik ook welke andere bouwstenen nodig zijn om een goede keuze te kunnen maken in 2020.

No-regretmaatregelen

In het rapport identificeren de onderzoeksleiders acht no-regretmaatregelen die in elk scenario kunnen worden genomen. Ongeacht het scenario dragen de maatregelen bij aan het verbeteren van de ordening en de sturing in het publiek belang van goed en betaalbaar spoor.

Naast het in kaart brengen van de bouwstenen voor de keuze in 2020, ga ik ook aan de slag met de no-regretmaatregelen. Daar heeft niet alleen het spoorvervoer maar ook het bredere openbaar vervoer baat bij. Het spoorvervoer maakt onlosmakelijk onderdeel uit van het totale openbare

³ Kamerstuk 23 645, nr. 640.

⁴ Kamerstuk 29 984, nr. 732.

vervoer en de gehele mobiliteitsketen van Nederland. Dit komt in de opvolging van de maatregelen terug. In de bijlage bij deze brief geef ik aan hoe ik dat wil doen.

Een paar no-regretmaatregelen springen in het oog: de versterking van de kennisfunctie en regierol van IenW voor betere met de regionale overheden afgestemde besluitvorming, en de ontwikkeling van een sector-brede onafhankelijke monitor.

De vraag naar regie speelt vooral bij concessieoverstijgende onderwerpen, zoals betaalsystemen en data, maar ook bij samenloop van meerdere spoorvervoerders over dezelfde spoorlijnen. In het kader van betaalsystemen en data maken overheden, vervoerders en reizigersorganisaties afspraken in het Nationaal Openbaar Vervoer Beraad (NOVB). Het NOVB loopt tot zomer 2019. In het kader van Mobility as a Service worden pilots uitgevoerd die rond die tijd ook inzichten zullen opleveren over de werking van de wet- en regelgeving op deze onderwerpen. Daarom wil ik vanuit mijn stelselverantwoordelijkheid voor het openbaar vervoer bezien of meer doorzettingsmacht noodzakelijk is op (bepaalde) concessiegrens-overschrijdende onderwerpen.

Het is mijn ambitie om voorafgaand aan de keuze voor de ordening op het spoor een sector-brede onafhankelijke monitor te realiseren voor de jaarlijkse meting van prestaties van alle concessies op basis van dezelfde methodiek. Doel hiervan is om alle relevante data en informatie beschikbaar te hebben voor besluitvorming over de optimale marktorde-nening en sturing. Het betreft onder meer het gebruik (aantal reizigerskilo-meters), de gehanteerde tarieven, klanttevredenheid, stiptheid van de dienstverlening, verstrekte subsidies en karakteristieken van de concessie waaronder de vergoedingen. Dit soort informatie kan vragen oproepen over bedrijfsvertrouwelijkheid en mededinging. Met ACM wil ik bekijken welke gegevens noodzakelijk zijn en hoe daarmee omgegaan moet worden in het kader van bedrijfsvertrouwelijkheid en mededinging. Voorjaar 2018 kom ik over de uitkomsten hiervan bij u terug.

Sprinterdiensten toevoegen aan regionale OV-concessies

De vraag van reizigers naar snelle en comfortabele vormen van openbaar vervoer wordt steeds groter. We staan voor de uitdaging om de kwaliteit voor de reizigers verder te verbeteren, onder andere door de deur-tot-deur reis te versnellen en aansluitingen tussen verschillende modaliteiten verder te verbeteren. Een goed geïntegreerd regionaal openbaar vervoeraanbod is daarom van steeds groter belang. In het regeerakkoord heeft het kabinet aangekondigd meer sprinterdiensten op het hoofdrailnet toe te willen voegen aan regionale OV-concessies om tot een regionaal geïntegreerd aanbod van trein, tram/metro en bus te komen. Het kabinet wil zich daarbij richten op één of meer van de lijnen Apeldoorn-Enschede, Zwolle-Groningen/Leeuwarden en Dordrecht-Breda (in combinatie met de Merwede-Lingelijn).

In de eerste helft van 2018 ga ik onderzoeken hoe we met de genoemde regionale sprinterlijnen tot een slimmer regionaal geïntegreerd aanbod kunnen komen voor de reiziger. Daarbij bekijk ik ook of deze lijnen op een goede wijze aan regionale OV-concessies kunnen worden toegevoegd. Het doel om de samenhang in de vervoersdiensten en daarmee de kwaliteit voor de reizigers te verbeteren, staat voor mij voorop. Hierover ga ik graag het gesprek met de regio's en vervoerders aan.

In het onderzoek zal rekening worden gehouden met het feit dat in die regio's al vervoerconcessies worden uitgevoerd, of aanbesteed, en zullen

de financiële en juridische consequenties in kaart worden gebracht. De lijnen Apeldoorn- Enschede, Zwolle – Leeuwarden/ Groningen, en Dordrecht – Breda vormen onderdeel van de HRN-vervoerconcessie die momenteel door NS wordt uitgevoerd. De spoorlijn Merwedelinge wordt op dit moment aanbesteed door de provincie Zuid-Holland als onderdeel van de concessie voor het stads- en streekbusvervoer in het DAV-gebied (Drechtsteden, Alblasserwaard en Vijfheerenlanden). In dit onderzoek zal ik daarom ook in kaart brengen wat de (financiële en juridische) gevolgen voor partijen zijn in geval van een wijziging in lopende concessies. Voor de zomer van 2018 informeer ik uw Kamer hierover.

Ik vertrouw erop met deze brief uw Kamer inzicht te hebben gegeven in hoe ik, mede namens de Minister van Financiën en de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, het vraagstuk van de (markt)ordering en sturing op het spoor wil oppakken. Ik hoop in een constructieve dialoog met uw Kamer hierover de sector beter te kunnen uitrusten voor de uitdagingen die op het gebied van mobiliteit op ons afkomen.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer

Bijlage

No-regretmaatregelen

In het rapport *Kiezen voor een goed spoor* identificeren de onderzoekers een aantal no-regretmaatregelen. Hieronder geef ik aan hoe ik met deze maatregelen om wil gaan.

1. Versterk de kennisfunctie en regierol van lenM voor betere met regionale overheden afgestemde besluitvorming.

De afgelopen jaren zijn in lijn met de Lange Termijn Spooragenda (LTSA) grote stappen gezet in het versterken van de regierol van het Rijk in het openbaar vervoer, en het Ministerie van lenW in het bijzonder. Zo is bijvoorbeeld op initiatief van het Rijk het overleg tussen Rijk, decentrale overheden, vervoerders en consumenten versterkt met de OV- en spoortafels en het Nationaal Openbaar Vervoer Beraad. Daarin worden onder meer zaken die actueel spelen besproken. Voor specifieke onderwerpen die een impuls nodig hebben, zijn programma's opgezet gezamenlijk met de andere verantwoordelijken, zoals bijvoorbeeld over sociale veiligheid, doelgroepenvervoer en Mobility as a Service. Daarnaast wordt in het kader van het Toekomstbeeld OV door lenW en decentrale overheden gezamenlijk gewerkt aan het beeld voor toekomst.

In de discussies blijkt dat soms vragen blijven over wie uiteindelijk de doorzettingsmacht heeft. Nu ligt er veel ruimte bij decentrale overheden en vervoerders, over onder meer tariefstelling en het ontwerpen van producten. Veelal zorgt dit ervoor dat regionaal maatwerk mogelijk is en dat de creativiteit van de bedrijven zo veel mogelijk wordt benut. Tegelijkertijd heeft de reiziger er belang bij dat met het openbaar vervoer zo goed mogelijk door het hele land kan worden gereisd, zonder overgangen tussen concessies te ervaren. Daarom is het ook nodig dat onderwerpen op landelijke niveau worden besproken en besloten. Hierbij gaat het met name over vraagstukken als het delen van informatie en betaalmogelijkheden. Deze onderwerpen zijn van belang bij innovaties zoals Mobility as a Service. Zij worden in het Nationaal Openbaar Vervoer Beraad behandeld. Mijn voorgangster heeft het NOVB afgelopen zomer met twee jaar verlengd. De komende tijd gaan er ook pilots in het kader van MaaS van start. Daaruit zal duidelijk worden of er op deze onderwerpen meer doorzettingsmacht vanuit het Rijk en regulering nodig is. In de Wet personenvervoer 2000 is al een mogelijkheid gecreëerd om bij AMvB dit te regelen.

2. Ontwikkel een sector-brede onafhankelijke monitor, voor jaarlijkse meting van de prestaties van alle concessies met dezelfde methodiek en in een uniform format, zodat de resultaten met elkaar vergeleken kunnen worden.

In de verschillende concessies wordt op diverse manieren gestuurd. De prestaties waar een concessiehouder aan moet voldoen, verschillen. Deels komen die verschillen voort uit keuzes van de concessieverlenende overheid en deels volgt dit uit bijvoorbeeld de karakteristieken van een regio. Gegevens over de dienstregeling zijn openbaar beschikbaar, maar gegevens over de hoeveelheid reizigers, opbrengsten en kosten niet of op heel hoog abstractieniveau. Om een gedegen uitspraak te kunnen doen over doeltreffendheid en efficiëntie zijn echter andere en meer gedetailleerde gegevens nodig zoals onder meer gegevens over het gebruik (aantal reizigerskilometers), de gehanteerde tarieven, klanttevredenheid, stiptheid van de dienstverlening, verstrekte subsidies en karakteristieken van de concessie waaronder de vergoedingen. Ik begrijp dat in het belang

van een gezonde mededinging niet alles openbaar kan worden, maar wil nader onderzoeken welke gegevens wel beschikbaar kunnen worden en op welke wijze. Dit kan bijdragen aan een betere onderbouwing van de komende besluitvorming over de ordening en sturing op het spoor. De komende tijd ga ik met ACM bekijken welke gegevens nodig zouden zijn voor een goede economische analyse en hoe met die gegevens omgegaan moet worden in het kader van de bedrijfsvertrouwelijkheid en de mededinging. Ik verwacht hierover voorjaar 2018 meer duidelijkheid te hebben en uw Kamer te kunnen informeren. Uiteraard wordt bij deze actie waar mogelijk aangesloten bij initiatieven zoals het project informatiehuishouding van het NOVB.

3. Verbeter de kwaliteit van de sturing via concessievoorwaarden, het toezicht daarop en de handhaving ervan. Laat daarbij ruimte voor innovatie.

De kwaliteit van en de sturing op een concessie is in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van de concessieverlener. We hebben immers met elkaar er voor gekozen om verantwoordelijkheden daar te beleggen waar de beste afweging gemaakt kan worden. Een afweging op het juiste niveau kan juist ook helpen om innovatie ruimte te geven en zelfs ook te ondersteunen. Dat het verstandig is om op onderwerpen de concessiesturing meer op elkaar af te stemmen, onderken ik. Ik wil daarover graag met de decentrale overheden verder bekijken hoe we dat het beste kunnen doen. Daarbij wil ik aanhaken bij de al bestaande trajecten zoals de OV- en spoortafels en de trajecten in het kader van het Toekomstbeeld OV.

4. Verhelder de rol en positie van NS – expliciteer welke taken NS uitvoert die voortvloeien uit de stelselverantwoordelijkheid van lenW en onder welke voorwaarden NS al dan niet kan meedingen bij openbare aanbestedingen.

Het rapport laat zien dat een duidelijke scheiding nodig is tussen de taken die NS meer vanuit een publiek karakter uitvoert en de taken die NS als vervoerbedrijf in concurrentie uitvoert. Dit wordt nog belangrijker nu het Regeerakkoord aangeeft dat NS mag meedingen op lijnen die aan regionale concessies worden toegevoegd. Ik zal duidelijk maken wanneer ik NS aanspreek vanuit de concessierelatie voor het hoofdrailnet en wanneer ik NS aanspreek als grootste vervoerder in het openbaar vervoer in Nederland. Voorbeelden van dit laatste zijn de leidende rol van NS bij het opstellen van een dienstregeling en reisinformatie. Principiële keuzes over welke taken NS wel en welke taken niet bij NS horen, zijn onderdeel van de algemene discussie over de marktordening. Hierover zal in samenhang met de ordening en sturing op het spoor in 2020 besluitvorming plaatsvinden.

5. Verbeter het reisgemak, bijvoorbeeld door realisatie van Nederland-brede vervoerderonafhankelijke single check-in/check-out, en real-time reisinformatie op maat.

De reiziger wil zijn reis van deur tot deur als «één virtuele reis» ervaren. Op dit moment wordt vooral de verplichting om in- en uit te checken als hij naar een andere vervoerder gaat vaak als vervelend ervaren. Het NOVB voert een project uit om te bekijken hoe enkelvoudig in- en uitchecken op het spoor kan worden ingevoerd, waarbij ook gekeken wordt naar andere wijzen om te betalen in het OV. Daarbij vindt een pilot plaats op de Valleilijn. Mijn ministerie is trekker van het onderzoek naar landelijke uitrol van mogelijke oplossingen. Ik wil daarbij zeker ook kijken of het mogelijk is dat dit in de toekomst uitgebreid wordt naar enkelvoudig in- en

uitchecken in het gehele OV. Met realisatie van enkelvoudig in- en uitchecken zou een nadeel in de reisbeleving van de decentralisatie en aanbestedingen weggenomen kunnen worden.

6. Onderzoek op welke wijze de bekostigingssystematiek van het spoor kan bijdragen aan optimalisatie van integrale besluitvorming door infrastructuurbeheerder en vervoerders in lijn met het publieke belang.

Het is belangrijk om de besluitvorming over infrastructuur en vervoer te optimaliseren en beter te integreren. Het rapport laat zien dat de prikkels voor de verschillende spelers nu soms niet gelijkgericht zijn, waardoor besluitvorming niet tot de optimale en meest efficiënte uitkomsten leidt. Ik vind het belangrijk dat dit verbetert. De manier hoe we dit het beste kunnen bereiken, wordt de komende tijd nader onderzocht. Ik zal uw Kamer in het voorjaar van 2018 hierover inlichten.

7. Beleg de deeltaken die voortvloeien uit de stelselverantwoordelijkheid bij instituties die beschikken over de kennis en onafhankelijkheid om die goed te borgen.

In het kader van het Toekomstbeeld OV wordt gekeken naar hoe we het openbaar vervoer in de toekomst zien. Daarbij kijken we ook naar de governance die daar bij hoort: welke taken horen bij welke partij en waarom, en is die partij in staat om die taken goed uit te voeren? Een belangrijke randvoorwaarde en aandachtspunt is een goede kennispositie zodat partijen in staat zijn om hun rol effectief in te vullen. Omdat de visie op het openbaar vervoer en de manier waarop we dat met elkaar regelen dicht tegen elkaar aanliggen, wil ik deze vraag meenemen in het traject van het Toekomstbeeld OV.

8. Ondersteun de verdere ontwikkeling van brancheorganisatie OVNL en stimuleer haar om een actieve rol te spelen bij het sector-breed borgen van kennis, kunde en vakmanschap.

De brancheorganisatie OVNL kan een positieve impuls geven aan de samenwerking in de sector en daarmee aan de prestaties van de sector voor de reiziger en belastingbetaler. Het sector-breed borgen van kennis, kunde en vakmanschap zou een van de onderwerpen kunnen zijn waar de organisatie een meerwaarde zou kunnen leveren. Ik wil het gesprek aangaan met de brancheorganisatie om te bekijken hoe lenW hen kan ondersteunen bij het verder invullen en opzetten van hun organisatie.