



Ministerie van Infrastructuur en Milieu

> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

De voorzitter van het Locov
mw. Pauline Krikke
p/a Locov-secretariaat
Postbus 20906
2500 EX Den Haag

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**
Plesmanweg 1-6
Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Contactpersoon
Jelle Landa
senior beleidsmedewerker

T 070-456 0000
M +31(0)6-15359676
F 070-456 1111

Ons kenmerk
IENM/BSK-2012/817

Uw kenmerk
Locov 2011-177178

Datum 5 april 2012
Betreft Advies conceptbeleidsvoornemen vervoerconcessie
hoofdrailnet vanaf 2015

Geachte mevrouw Krikke,

Via u dank ik de consumentenorganisaties die lid zijn van het Locov voor hun advies over mijn conceptbeleidsvoornemen inzake de nieuwe vervoerconcessie voor het hoofdrailnet, dat ik op 18 november 2011 aan hen heb voorgelegd. Zoals ik van de consumentenorganisaties gewend ben, is hun advies constructief en genuanceerd. In deze brief licht ik graag toe hoe ik met het advies zal omgaan. Na een korte schets van het proces zal ik in mijn reactie de opbouw van het advies volgen.

0. Het proces

Ik heb het advies van de consumentenorganisaties gevraagd over mijn conceptbeleidsvoornemen en het bijbehorende concept van het Programma van Eisen (hierna PvE). In het concept van het PvE heb ik vanuit het perspectief van de reizigers de uitgangspunten en onderwerpen benoemd die ik wil afwegen in het proces van concessieverlening.

De bovengenoemde conceptstukken heb ik ook toegestuurd aan de Tweede Kamer, die er schriftelijke vragen over heeft gesteld. Mede op basis van uw advies zal ik mijn beleidsvoornemen definitief vaststellen en aan de Tweede Kamer aanbieden. De Tweede Kamer heeft aangegeven na ontvangst van de nadere analyse van *Het nieuwe spoorplan* van FMN (zie nader in paragraaf 3.) een overleg over de nieuwe concessie voor het hoofdrailnet te willen voeren. Na voorhang van het beleidsvoornemen en het PvE in de Kamer zal ik de nieuwe vervoerconcessie opstellen. Gelet op dit proces kan ik in deze brief nog geen besluiten melden over de definitieve inhoud van de vervoerconcessie. Uiteraard zal ik het ontwerp van de concessie ook voor advies aan de consumentenorganisaties voorleggen. Tijdens de vergaderingen van het Locov kunnen mijn medewerkers intussen periodiek de stand van zaken schetsen.



1. Inleiding

Ik ben blij te vernemen dat de consumentenorganisaties in grote lijnen positief gestemd zijn over mijn conceptbeleidsvoornemen en dat ze vinden dat dit op hoofdlijnen in de juiste richting gaat. Op de kanttekeningen en suggesties ga ik graag nader in.

Ik vraag daarbij aandacht voor het volgende algemene punt. De nieuwe vervoerconcessie geeft NS het exclusieve recht om binnenlands reizigersvervoer te verrichten op het hoofdrailnet en de HSL-Zuid. Tegenover dit exclusieve recht staan in de concessie verplichtingen tot het uitvoeren van activiteiten die in het belang van de reizigers en/of het maatschappelijk belang zijn. Mijn doel is te komen tot een werkbare concessie waarin de voorschriften ten aanzien van onder meer de kwaliteitsverbetering voor de reiziger, passen binnen verantwoorde (robuuste) financiële kaders. Uitgangspunt is een positieve concessieprijs en niet een exploitatiesubsidie aan NS. Bovendien is sprake van een efficiencytaakstelling vanuit het Regeerakkoord en van een financiële tegenvaller voor de HSL-Zuid.

2. Procedure van concessieverlening

Het verheugt mij dat de consumentenorganisaties mijn voornemen tot onderhandse gunning van de vervoersconcessie – onder aangescherpte voorwaarden – aan NS ondersteunen.

3. Reikwijdte van het hoofdrailnet

Uitbreiding hoofdrailnet met treindiensten op de HSL-Zuid

De consumentenorganisaties adviseren positief over samenvoeging van het hoofdrailnet en de treindiensten over de HSL-Zuid in één concessie. Ze zien daarin voordelen voor de reizigers. Zoals bekend heb ik gekozen voor deze samenvoeging omdat dit de gunstigste optie is voor reizigers en belastingbetalers.

De consumentenorganisaties pleiten ervoor om in de concessie een voorschrift op te nemen dat de toeslag van 30% op de tarieven alleen is toegestaan voor trajecten waarop met hoge snelheid wordt gereden. De gemaximeerde toeslag van 30% geldt voor binnenlandse hogesnelheidstreinen over de HSL-Zuid. NS krijgt daarnaast de mogelijkheid om met IC's over de HSL-Zuid te rijden. Deze mogelijkheid moet nog verder worden uitgewerkt.

Decentralisatie van stoptreindiensten buiten de Randstad

De consumentenorganisaties zijn niet categorisch tegen decentralisatie en aanbesteding van stoptreindiensten uit het huidige hoofdrailnet op beperkte schaal. Voor hen staat voorop dat decentralisatie van een stoptreindienst moet leiden tot duidelijke verbeteringen voor de reiziger. Deze verbeteringen moeten opwegen tegen de nadelen voor de reizigers. Daarbij wordt gevraagd naar inzicht in de reizigersstromen *tussen* landsdelen (interregionaal) en *binnen* de betreffende landsdelen (regionaal). De consumentenorganisaties adviseren negatief over decentralisatie, zolang er geen harde garantie is, dat de aanbevelingen van de commissie Meijdam vóór het ingaan van de te decentraliseren concessie zijn gerealiseerd.



Volgens opgave van NS geldt gemiddeld voor de vijf stoptreindiensten die in mijn voornemen zijn genoemd, dat 35% van de reizen volledig binnen het baanvak blijft (inclusief de eindstations), 45% van de reizen of het vertrek- of het aankomststation buiten het baanvak heeft en de rest van de reizen (20 %) transitvervoer betreft (reizen met zowel het vertrek- als het aankomststation niet op de betreffende baanvakken).

Ministerie van
Infrastructuur en Milieu

Ons kenmerk
IENM/BSK-2012/817

Voor de regionale reizigers wil ik daar waar de decentralisatie reëel is, meerwaarde creëren, zonder dat voor alle betrokken reizigers hinder ontstaat door meerdere vervoerders op het spoor. Ik zie vooral voordelen in de afstemming van de gedecentraliseerde treinen onderling en met de regionale bussen en in meer regionale aandacht voor de betreffende treindiensten. In mijn oorspronkelijk voorgestelde selectie van stoptreindiensten die in aanmerking komen voor decentralisatie heb ik bewust gekeken naar stoptreindiensten waar ten opzichte van de referentiedienstregeling PHS2020 geen extra overstappen ontstaan voor de reizigers na decentralisatie. Ik zal met de decentrale overheid een kader van randvoorwaarden en maatregelen opstellen om de samenloop in goede banen te leiden.

Mijn initiële voorstel is een eerste stap te zetten met de stoptreindiensten in Limburg en goed monitoren hoe dit in de praktijk verloopt. Daarbij vind ik het van belang dat het leidt tot meer tevreden reizigers. Inmiddels heb ik in het algemeen overleg met de Tweede Kamer op 15 februari jongstleden toegezegd een nadere analyse uit te voeren naar *Het nieuwe spoorplan* van FMN. De uitkomsten hiervan kunnen van nadere invloed zijn op de keuze over de reikwijdte van het hoofdrailnet/de decentralisatie van stoptreindiensten.

De heer Meijdam is gevraagd om als kwartiermaker zorg te dragen voor een nader onderzoek onder meer naar enkelvoudig in- en uitchecken. Dit onderzoek moet antwoord geven op de vraag over de maakbaarheid, de financiering, de samenhang met issues die voortkomen uit decentralisatieregelgeving (zoals tariefvrijheid en samenloop op het spoor) en de doorlooptijd van enkelvoudig in- en uitchecken in de treinrailketen. Het is zaak dat spoorvervoerders in de tussentijd goed zorgen voor hun reizigers door heldere communicatie en uitleg.

Ik zal vertegenwoordigers van de consumentenorganisaties uitnodigen voor de nadere analyse van het plan van FMN. Op deze wijze kunnen zij de naar vorengebrachte algemene en regiospecifieke punten inbrengen in dit proces.

4. Programma van eisen

Meer reizigersinvloed

De consumentenorganisaties vinden dat de nieuwe concessie benut moet worden om reizigers meer invloed te geven. Dit kan volgens hen door financiële prikkels in de concessie op te nemen, bijvoorbeeld door eventuele tariefsverhogingen afhankelijk te maken van reizigerswaarderingen. De wens van de consumentenorganisaties om de tarieven te koppelen aan de klantoordelen is mij al geruime tijd bekend. De redenen waarom ik dit tot nu toe niet gedaan heb, zijn onder meer dat een tariefrestrictie geldt (gerelateerd aan de inflatie en de gebruiksvergoeding) en NS op een andere wijze al wordt afgerekend op achterblijvende kwaliteit, namelijk via boetes op niet onvoldoende prestaties.



Een prijs/kwaliteit koppeling waarin bij te lage kwaliteit NS de tarieven niet mag verhogen, zou een dubbele sanctie betekenen. Bovendien: als de kwaliteit achterblijft, is er blijkbaar iets aan de hand en zijn er maatregelen nodig. Als de tarieven niet omhoog mogen, heeft NS minder inkomsten en dus minder geld om de kwaliteit te verbeteren. Ik voel mij in mijn standpunt gesterkt door recente cijfers over de prestaties van NS in 2011: de objectieve prestaties van NS (bijvoorbeeld op het zorggebied op tijd rijden) waren uitzonderlijk goed, maar de klantoordelen hierover niet. Zeker in zo'n ambigue situatie zou ik het niet redelijk vinden NS een extra tariefrestringie op te leggen.

Ministerie van
Infrastructuur en Milieu

Ons kenmerk
IENM/BSK-2012/817

De consumentenorganisaties pleiten voor waarborgen om de onafhankelijkheid van het klanttevredenheidsonderzoek van NS te garanderen. Dit verbaast mij, aangezien de consumentenorganisaties juist met dat doel al jarenlang een rol hebben in dit onderzoek. Ik heb van hen nooit een signaal gekregen dat zij zorgen of vraagtekens hebben bij het onderzoek. Bovendien heeft het ministerie in 2005 een onafhankelijke derde een onderzoek laten doen naar de kwaliteit, de betrouwbaarheid en de onafhankelijkheid van de uitkomsten van het klanttevredenheidsonderzoek dat NS zelf onder treinreizigers uitvoert. De conclusie van het onderzoek luidde: "De uitkomsten van het door NS Reizigers uitgevoerde onderzoek naar het oordeel van de klanten over de kwaliteit van het reizen met de trein op het NS-net moeten als *objectief* en *betrouwbaar* worden gekwalificeerd. Ze vormen een reële weergave van de kwaliteitsoordelen van de treinreizigers op het door NS beheerde spoornetwerk en zijn niet afhankelijk van de organisatie die het onderzoek uitvoert." Gelet op dit alles kan ik dit onderdeel van het advies niet plaatsen en zie ik voorshands geen reden er iets mee te doen. Overigens biedt de huidige concessie mij de mogelijkheid om op elk gewenst moment een audit te doen op gegevens en meetsystemen van NS, dus ook op de klantoordelen. Ook in de nieuwe concessie zal ik die mogelijkheid opnemen.

Bereikbaarheid

Ik ben het met de consumentenorganisaties eens dat het niet gewenst is dat de focus van NS zich t.a.v. groei beperkt tot de PHS-corridors. Dat is ook niet de bedoeling van de zinsnede dat het aangeboden vervoer gericht moet zijn op groei. De strekking van de zinsnede geldt wat mij betreft in algemene zin.

De consumentenorganisaties adviseren mij om in de concessie een groeidoelstelling van het spoorvervoer in (de groei van) de totale mobiliteitsvraag op te nemen. Ik begrijp de gedachte achter dit advies, maar het past niet in het bestaande kabinetsbeleid. Dit beleid is niet gericht op het sturen van de keuze van de reizigers voor een bepaalde wijze van mobiliteit, maar in het aan de reizigers bieden van een keuze. Dat laatste betekent dat het openbaar vervoer een adequaat alternatief moet zijn voor de auto. Daar sta ik voor, maar het gevraagde concessievoorschrift gaat mij te ver. Groei van zowel treingebruik als de totale mobiliteit is afhankelijk van veel factoren. Het is dan ook niet mijn beleid om in de concessie op te nemen dat het spoor harder groeit dan de totale personenmobiliteit. Wel zal ik in de nieuwe vervoerconcessie, net als in de huidige, bepalingen opnemen die NS verplichten het aangeboden vervoer af te stemmen op de vraag en te richten op reizigersgroei. Ik vind het van belang dat NS het aangeboden richt op groei en NS alles wat in haar bereik ligt, onderneemt om de marktontwikkeling positief te beïnvloeden.



De consumentenorganisaties adviseren mij om in de concessies voor NS en ProRail grenzen te stellen aan het clusteren van werkzaamheden in langdurige buitendienststellingen. Ik vind dat geen goed idee. De spoorsector probeert werkzaamheden zodanig te organiseren dat ze zo weinig mogelijk overlast opleveren voor de reizigers. Het enige alternatief voor een lange buitendienststelling is een lange reeks korte buitendienststellingen. Het lijkt erop dat het advies van de consumentenorganisaties inhoudt dat zij dit (bijna per definitie) een betere oplossing vinden. Ik ben daar niet van overtuigd. Om te beginnen lijkt het mij goed om de aanbevelingen van de door ProRail ingestelde Werkgroep Buitendienststellingen, waarin ook de consumentenorganisaties vertegenwoordigd zijn, af te wachten. Wat mij betreft bekijkt de spoorsector vervolgens per geval, in overleg met consumentenorganisaties, betrokken decentrale overheden en andere partijen, wat de beste oplossing is. Ik wil dat niet met een algemeen geldend concessievoorschrift verstoren.

Ministerie van
Infrastructuur en Milieu

Ons kenmerk
IENM/BSK-2012/817

Ik onderschrijf de mening van de consumentenorganisaties dat de aanpassing van het concessievoorschrift over de minimale bediening van stations bedoeld is om de bediening van de 'overige stations' te verhogen en niet om de bediening van de 'grote stations' te verlagen. Ik zal hiermee rekening houden bij het formuleren van het definitieve PvE en zal dit ook doen bij het betreffende concessievoorschrift.

De consumentenorganisaties adviseren in het PvE in de tekst over het bij verstoringen naar hun eindbestemming brengen van reizigers eenduidiger te maken door een andere bepaling dan 'in principe' te hanteren. Ik streef ernaar in de nieuwe concessie een betere formulering op te nemen.

De consumentenorganisaties vinden dat de voorschriften inzake de informatievoorziening aan de reizigers zich ook moeten uitstrekken tot alle grensoverschrijdende treinverbindingen van en naar Nederland. In het PvE heb ik opgenomen dat NS goede voorzieningen moet treffen om de reizigers gemakkelijk gebruik te laten maken van grensoverschrijdende verbindingen. Ik zal in de uitwerking van de concessie bezien hoe dit in te vullen. Ik vind de informatievoorziening aan de reizigers een belangrijk onderwerp; er zijn op dit gebied forse verbeteringen nodig zo blijkt ook uit de gang van zaken tijdens het afgelopen winterweer. Ik voer hier ook nadere analyses naar uit. Bij het maken van de nieuwe concessie zal ik veel aandacht aan dit onderdeel besteden.

Voorts steunen de consumentenorganisaties mijn voornemen om in de nieuwe concessie een 'zorgplicht keten' te introduceren. Ze doen daarvoor een aantal voorstellen. Ik zal bij het maken van de nieuwe concessie bezien of en zo ja hoe ik deze voorstellen kan verwerken.

Grensoverschrijdend vervoer

Net als de consumentenorganisaties hecht het kabinet veel belang aan het grensoverschrijdend reizigersvervoer, zoals ook verwoord in het Regeerakkoord. De consumentenorganisaties adviseren de verplichting tot een hogesnelheidstreindienst Den Haag - Breda - Brussel te schrappen, ten gunste van treindiensten waaraan meer behoefte bestaat bij de reizigers, bijvoorbeeld Breda - Antwerpen. De Fyra treindienst Den Haag-Brussel komt moeizaam tot stand, met als voornaamste reden dat België haar toezegging om het 20^{ste} treinstel aan te schaffen nog niet is nagekomen.



Ik ben met mijn Belgische ambtgenoot in gesprek over een oplossing. Mijn belang hierbij is de behoefte van de reiziger zo goed mogelijk te bedienen.

Ministerie van
Infrastructuur en Milieu

Ons kenmerk
IENM/BSK-2012/817

Kwaliteitsindicatoren

De consumentenorganisaties pleiten ervoor om voor enkele belangrijke prestatie-indicatoren niet alleen een landelijk gemiddelde grenswaarde vast te stellen, maar ook een bodemwaarde waar afzonderlijke treindiensten niet onder mogen zakken. Dit om te voorkomen dat achter een landelijk gemiddelde regionaal/lokaal slechte prestaties schuil gaan. In de nieuwe vervoerconcessie wil ik voorschriften opnemen die regionale prestaties beter inzichtelijk maken. In de uitwerking wil ik – mede in overleg met de decentrale overheden – bepalen welke indicatoren relevant zijn (bijvoorbeeld punctualiteit, zitplaatskans, klantoordelen) en hoe de regio's te definiëren. Op die manier wordt de transparantie van NS verbeterd. Dit mag niet tot te grote administratieve lasten voor zowel concessieverlener als concessiehouder leiden. Het maken van afspraken op het niveau van individuele lijnen vind ik voor het hoofdrailnet te ver gaan.

Toegankelijkheid

De consumentenorganisaties hechten veel belang aan de zelfstandige toegankelijkheid van het spoor. Over de mate waarin en de kosten die dit mag vergen, is het advies niet unaniem. Ook ik hecht grote waarde aan zelfstandige toegankelijkheid van het spoor, echter niet tegen alle kosten of risico's. Ik zie het als mijn taak om alle belangen van reizigers, belastingbetalers en andere partijen tegen elkaar af te wegen en een verantwoorde keuze te maken. De Tweede Kamer heeft mij per motie gevraagd om een plan van aanpak waardoor het spoor, zowel stations als treinen, in ieder geval uiterlijk in 2030 zelfstandig toegankelijk is voor mensen met een beperking, met daarin opgenomen scenario's om de toegankelijkheid versneld gereed te krijgen en hoe de toegankelijkheid wordt opgenomen in de concessie voor het hoofdspoor en overige concessies. Door deze verschillende scenario's naast elkaar te leggen, wil ik een afgewogen, realistische keuze maken.

Wat betreft de toegankelijkheid van het SLT-materieel heb ik met NS afgesproken dat dit allemaal vanaf 2025 zelfstandig toegankelijk is. Ik zal dit ook opnemen als eis in de vervoerconcessie en beschouw het advies van de consumentenorganisaties ter zake als een ondersteuning van mijn voornemen.

Daarnaast geeft u aan het wenselijk te vinden dat reizigers ook bij het plannen van de reis weten waar zij wel en niet op kunnen rekenen. In de AMvB Toegankelijkheid Openbaar Vervoer onder de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte die naar verwachting in de eerste helft van 2012 in werking zal treden, is de verplichting opgenomen dat voorafgaand aan de reis informatie over de toegankelijkheid van openbaar vervoervoorzieningen ten minste via internet in beeld en geluid en desgevraagd op schrift en per telefoon beschikbaar is. Deze verplichting zal voor bestaande reisinformatiesystemen per 1 januari 2015 gaan gelden. Nieuwe reisinformatiesystemen moeten onmiddellijk aan deze eis voldoen.



De toegankelijkheid van de apparatuur van de OV-chipkaart heeft mijn aandacht. Naar aanleiding van de eindbeeldstudie wordt momenteel in samenwerking met alle vervoerders en TLS de afweging gemaakt in welke mate en op welke termijn maatregelen genomen kunnen worden om de toegankelijkheid van het OV-chipkaartsysteem verder te verbeteren. Afhankelijk van de ontwikkelingen de komende tijd, bezie ik of in de vervoerconcessie eisen aan de toegankelijkheid van dit systeem worden gesteld.

Ook zal de concessie bepalingen bevatten over de stations waar assistentieverlening wordt geboden. Dit zal een selectie van de stations zijn die tezamen een landelijk goed dekkend stelsel geven.

Zitplaatskans

Het is niet mijn voornemen om het klantoordeel 'redelijke kans op een zitplaats in de spits' uit te zonderen van de 'in principe' gevraagde jaarlijkse prestatieverbetering. Mijn uitgangspunt blijft dat de prestaties op alle indicatoren jaarlijks moeten verbeteren, tenzij NS overtuigend beargumenteert waarom dit niet haalbaar is. In het bezuinigingsvoorstel van NS wordt overigens niet gerefereerd aan voornoemde prestatie-indicator maar naar de beleving van de klant in algemene zin indien in de daluren materieel efficiënter wordt ingezet waardoor meer drukte kan worden ervaren, ondanks de aanwezigheid van voldoende zitplaatsen.

Gelet op de afspraken in het Regeerakkoord omtrent de taakstelling voor de spoorsector, zie ik geen reden om niet in te stemmen met een efficiëntere inzet van materieel, zoals de consumentenorganisaties adviseren. Daarbij is van belang dat deze efficiëntere materieelinzet uitsluitend betrekking heeft op de daluren waarbij er voldoende zitplaatsen blijven.

Tarieven en vervoerbewijzen

Ik heb er begrip voor dat de consumentenorganisaties liever niet zien dat de reizigers iets merken van de financiële taakstellingen van NS en ProRail. De efficiencytaakstelling van € 160 mln mag NS ook niet doorberekenen in de tarieven, omdat deze via efficiencymaatregelen gerealiseerd moet worden. De stijging van de gebruiksvergoeding mag NS wel in de tarieven doorberekenen conform de systematiek in de huidige concessie (wanneer deze uitgaat boven CPI en het gevolg is van een stijging van de gebruiksvergoedingstarieven als gevolg van de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien (bedoeld in artikel 7, derde lid, van richtlijn 2011/14/EG)). Ik ben niet voornemens deze systematiek te veranderen.

Het gebruikersgemak van de OV-chipkaart is belangrijk. Daarom heb ik in het PvE opgenomen dat NS ervoor moet zorgen dat de reizigers de OV-chipkaart gemakkelijk kunnen gebruiken. Het verbeteren van het gebruikersgemak is iets dat niet alleen door NS maar ook door andere betrokken partijen moet worden aangepakt. Ik heb de heer Meijdam onder andere gevraagd om de ideeën voor de permanente structuur verder uit te werken. In deze structuur kunnen onderwerpen ter bespreking en besluitvorming worden ingebracht.



Daarnaast werkt de heer Meijdam heel concreet aan het oplossen van het dubbel opstaptarief en een nader onderzoek naar de mogelijkheden van enkelvoudig in- en uitchecken. Mede afhankelijk van de ontwikkelingen de komende tijd zal ik bezien welke voorschriften over de OV-chipkaart in de nieuwe vervoerconcessie wenselijk zijn.

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Ons kenmerk
IENM/BSK-2012/817

Tot slot

Tot zover mijn reactie op het advies van de consumentenorganisaties. Op het moment dat ik mijn definitieve beleidsvoornemen aan de Tweede Kamer aanbied, ontvangt u ter informatie een afschrift.

Voordat ik de concessie verleen zal deze zeker nog in het Locov aan de orde komen en zal ik advies aanvragen over het ontwerp van de concessie.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,

mw.  M.H. Schultz van Haegen