

Aan: De leden van de Vaste Kamercommissie voor Infrastructuur en Water
van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
t.a.v. de voorzitter, mevrouw A. Mulder
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG
Verzonden per e-mail: cie.iw@tweedekamer.nl

Deventer, 25 januari 2018

Betreft: Position paper FMN t.b.v. rondetafelgesprek Spoorordering – blok 2

Geachte mevrouw Mulder, geachte leden van de commissie,

Met het oog op het rondetafelgesprek Spoorordering op 31 januari a.s. (“blok 2”) brengt FMN namens haar leden¹ graag het volgende naar voren.

Historie en uit decentralisatie geleerde lessen

Regionaal vervoer neemt een steeds belangrijkere plaats in binnen de OV-keten. Sinds 1995 is sprake van decentralisatie van spoorlijnen, veelal omdat NS die als onrendabel beschouwde. Vanaf de eerste decentralisatie van spoorlijnen in 1995 tot en met de meest recente in 2016 zijn die spoorlijnen opnieuw tot leven gebracht door de regionale vervoerders. Het succes daarvan bewijst zich nog steeds elke dag: de regionale lijnen bleken na decentralisatie ruimschoots rendabel, laten elk jaar reizigersgroei zien en er wordt meer vervoer voor hetzelfde geld geleverd dan voordien. Na de decentralisatie is de dienstverlening op deze lijnen sterk verbeterd, zijn er tal van innovaties doorgevoerd en bleken de vooraf voorspelde problemen met rijen voor de gezamenlijke OV-chippaaltjes ongegrond, net als de voorspelde problemen door samenloop tussen de regionale vervoerders en de intercity's van de NS. De voorspelde beren op het spoor bij decentralisatie kwamen in de praktijk dus niet voor, of zijn in samenwerking tussen partijen bij voorbaat weggeruimd. Het visgraatconcept bij de regionale netwerken (regionale treinen met aantakende en aansluitende busverbindingen) leveren een uitstekende prestatie; de afstemming in de dienstregeling tussen de IC's van NS en de regionale spoorlijnen is beter dan ooit te voren. De regionale overheden gaan nu over het vervoer op de gedecentraliseerde lijnen in de eigen regio, waardoor het regionale reizigersbelang beter geborgd en gediend kan worden.

Dit alles vertaalt zich in het meest belangrijke rapportcijfer: dat van de reiziger. De waardering van de kwaliteit door reizigers van de aanbestede regionale spoorlijnen is na de aanbesteding met sprongen vooruit gegaan. Dat is het gevolg van sterke focus door de regionale vervoerders op deze lijnen, de inzet van nieuw treinmaterieel, hogere frequenties in de dienstregeling en doorlopende innovaties gericht op het comfort van de reiziger en flexibele en duurzame mobiliteit. De praktijk levert dan ook belangrijke ervaringen die een plaats verdienen bij de discussie over de ordening op het spoor voor de toekomst.

¹ De leden van FMN zijn Arriva, Transdev, Keolis en EBS.

Opmerkingen bij het rapport “Kiezen voor een goed spoor”

Die lessen laten ook zien dat de twijfel en voorzichtigheid die soms geuit wordt in het rapport “Kiezen voor een goed spoor” onvoldoende weerslag geeft van de praktische ervaringen. Mits decentralisatie verstandig en in de juiste volgorde doorlopen wordt, resulteert zij in een betere uitkomst voor de reiziger en meer maatwerk in diens vervoer. De in het rapport gesuggereerde complicaties spelen in de praktijk een rol van geen of ondergeschikte betekenis, en lijken soms gebaseerd op onjuiste aannames².

Bij de orderingsdiscussie die uw Kamer zal voeren, staan twee belangrijke thema's voor FMN voorop: 1. het gelijke speelveld en de vraag of NS zou moeten meedingen in de regio en zo ja, onder welke voorwaarden dat kan plaatsvinden, en 2. de impact van het Vierde Spoorpakket op de spoorordering. Over deze punten het volgende.

NS op HRN en in de regio? Gelijk speelveld essentieel.

In de discussie over ordening op het spoor staat feitelijk de vraag centraal binnen welk domein van die markt de NS wordt toegestaan om zich te bewegen. Ongeacht de keuze die hierover gemaakt wordt, is verzekering van het gelijke speelveld voor alle spelers steeds het eerste belang dat aandacht vraagt. Dat kan door ofwel het HRN ook open te stellen voor andere aanbieders, ofwel een harde scheiding te leggen tussen de onderhandse toekenning van het HRN en het aanbesteden van de sprinterlijnen zonder dat NS daarop mag meebieden. Een derde, duale, vorm is de keuze die het huidige kabinet maakt in het regeerakkoord: door het HRN onderhands aan NS toe te kennen en de sprinterlijnen aan te besteden, waarbij ook NS mag meedingen. Bij die keuze weegt het belang van een gelijk speelveld nog zwaarder.

FMN roept het kabinet en de Kamer daarom op om grondig aandacht te besteden aan dat gelijke speelveld en te verzekeren dat dit volledig op orde is voordat de eerstvolgende aanbesteding van regionale spoorlijnen zich aandient. Gegeven de opgedane ervaringen, is het beter om daarbij niet te vertrouwen op toezeggingen van of interne scheidingen en controles binnen de NS. **FMN vraagt kabinet en Kamer daarom ook om de ACM te consulteren en haar gereedschapskist zo te vullen dat ACM alle instrumenten krijgt die nodig zijn om het speelveld op detailniveau en voorafgaand aan een aanbesteding gelijk te trekken.** De leden van FMN zien de concurrentie met NS in de regio met vertrouwen tegemoet, maar alleen als alle partijen in een gelijke startpositie verkeren.

Vierde Spoorpakket

Bij de orderingsdiscussie in Nederland speelt ook het Vierde Spoorpakket van de EU een belangrijke rol. Daarbij draait het onder meer om de verplichtingen om *open access* te verlenen en om het hoofdrailnet aan te besteden. De implementatie van het EU-pakket dient per 1 januari a.s. gereed te zijn. De consultatiestukken laten echter belangrijke afwijkingen zien: zij suggereren een “onderhands gunnen, tenzij” principe als hoofdregel, waar de EU-regels aanbesteden als hoofdregel voorschrijven. De open access verplichtingen zullen tot 2025 treffen NS als exploitant van het HRN niet, maar NS kan wel toegang vragen tot de regionale concessies. Daarmee wordt het speelveld nog verder verstoord.

² Zo blijkt de door het rapport veronderstelde afstemmingsissues tussen meerdere partijen op het spoor, in de praktijk geen probleem; het netwerk Limburg laat zien dat hier juist goed samengewerkt wordt. De suggestie dat bij verkaveling het reisgenot voor de zou reiziger afnemen, wordt weersproken door zowel de samenwerking binnen Blauwnet in Overijssel als de pilot bij de Valleilijn; de uitdagingen rondom check in / check out zijn van tijdelijke aard. De aanname dat de stations het beste bij NS als grootste vervoerder belegd zouden worden, wordt niet nader toegelicht. Het rapport erkent daarnaast wel dat verdere optimalisatie van het netwerk mogelijk is, maar biedt geen verdere analyse op dit punt, noch kiest het er voor om dat scenario als voorkeur aan te merken.

Wij vragen uw Kamer dan ook om in de discussie over het Vierde pakket toe te zien op een tijdige, volledige, evenwichtige en *compliant* implementatie van de EU-regels.

HSL Zuid

De marktverkenning voor de HSL Zuid toont aan, dat meerdere partijen – waaronder leden van de FMN – verbeteringsmogelijkheden zien en in staat en geïnteresseerd zijn om de lijn te exploiteren. Zij laat ook zien dat die partijen er grote moeite mee hebben om hun verbeteringsvoorstellen door NS te laten uitvoeren³. Om die reden liggen er nu geen concrete voorstellen van andere partijen, zoals de Kamerbrief van 28 november jl. vermeldt. Die voorstellen zijn er echter wel. Zij zijn binnen een daarvoor geldende logische en realistische termijn inpasbaar, uitvoerbaar en resulteren in beter vervoer en een betere benutting van het HSL-spoor. Het Fyra-enqueterapport beveelt de uitvoering van verbetervoorstellen aan⁴. **FMN hoopt dan ook dat uw Kamer en het kabinet doorgaan met het zoeken van verbetering, zo nodig buiten de huidige concessie.** Daarnaast geeft zij u in overweging om nu al te starten met voorbereiding van heraanbesteding van de HSL-Zuid zodat die op zijn laatst vanaf 2025 alsnog volgens de oorspronkelijke bedoelingen, snelheden en frequentie rijdt.

Vier nader te regionaliseren lijnen

Het Regeerakkoord noemt vier verbindingen die het kabinet wil decentraliseren. De regionale reiziger en regionale overheid zijn er bij gebaat dat deze verbindingen vlot verbeterd kunnen worden. FMN is verheugd dat de staatssecretaris voortvarend te werk gaat en de analyse voor decentralisatie daarvan al in de eerste helft van dit jaar zal afronden. **FMN pleit er voor om na afronding daarvan, de lijnen ook dit jaar nog te decentraliseren door de bestuurlijke zeggenschap daarover nog in 2018 over te hevelen naar de regio⁵.** Dat maakt een aanbesteding van het vervoer op die lijnen in 2018 of 2019 mogelijk en versnelt de inzet van de lijnen in multimodale concessies. Tussentijds kan de NS de lijnen onder regionaal opdrachtgeverschap blijven rijden tot het moment waarop de aanbesteding afgerond is en de nieuwe concessie van kracht wordt.

Verdere marktopenstelling richting 2025: andere inrichting en regie OV-netwerk

Het regeerakkoord stelt verdere marktopenstelling van het spoor richting 2025 in het vooruitzicht. Dat sluit goed aan op de groeiende reizigersbehoefte. Het OV in Nederland is voor velen van belang, maar de kwaliteit blijft soms achter bij wat er haalbaar is. Verbetering van het deur- tot deurvervoer, optimalisatie van het OV-vervoer en –gebruik en samenwerking tussen vervoerders is cruciaal. Het regeerakkoord kondigt aan dat met de mid term review (2019) de optie voor verdere marktopenstelling op het spoor zal worden bestudeerd. Dat biedt een goede kans om het Nederlands OV-netwerk verder te optimaliseren en klaar te maken voor de vragen van de toekomst: de groeiende reizigersstroom richting 2040, de toenemende filedruk het hoofd bieden, de krimpgelieden (blijven) ontsluiten, ruimte creëren voor slim, vraaggestuurd vervoer en het organiseren van passende combinaties met het doelgroepenvervoer.

³ Position paper FMN t.b.v. rondetafel NS-strategie en HSL-Zuid, 2 juni 2016.

⁴ Enqueterapport, pagina 40: "De verantwoordelijke bewindspersoon en de Tweede Kamer dienen de benutting van de HSL-Zuid en de vervoerswaarde voor de reizigers wezenlijk te verbeteren door te bewerkstelligen dat er meer snelle treinen met goed betaalbare vervoersbewijzen direct over de HSL-Zuid van Amsterdam naar België gaan rijden."

⁵ De noodzakelijke stappen behelzen onder meer de bestuurlijke overdracht regelen, aanpassing van het HRN-contract en het regionaal budget financieren (kopie van het model Limburg).

Dat begint bij een andere gelaagdheid binnen het bestaande OV-netwerk, waarbij enerzijds het intercitynetwerk van NS in tact blijft en anderzijds, alle stoptreinen gedecentraliseerd worden om (net zoals het regionaal busvervoer) onderdeel worden van een regionaal OV-netwerk. De verantwoordelijkheid voor de IC-lijnen blijft bij het Rijk; dat is logisch want het gaat om de landsdelige verbindingen, dus een nationale aangelegenheid. Omgekeerd en even logisch, wordt de verantwoordelijkheid voor de regionale lijnen belegd bij de regionale overheden die ook het onderliggende busnet, het vraagafhankelijk vervoer, de regionale veerdiensten, de tram- en metroverbindingen etc. beheren. Aldus ontstaat een multimodaal regionaal OV-netwerk dat onderling op elkaar wordt afgestemd en via de knooppuntstations aansluiting vindt op de IC-verbindingen naar andere delen van het land.

Voor de juiste inrichting van een OV-netwerk volgens deze gelaagdheid zijn ca. 10 van die regionetwerken te onderscheiden, vergelijkbaar met het bestaande Netwerk Limburg. Onderlinge afstemming tussen de netwerken vindt plaats in overleg tussen de concessiehouders (vervoerders) en/of hun opdrachtgevers en/of reizigersorganisaties. Daarbij zouden beslissingen genomen moeten worden langs objectiveerbare maatstaven (bijv. kortste reistijd) omdat alleen zo het reizigersbelang objectief geborgd wordt. Een onafhankelijke autoriteit hakt eventuele knopen door waar partijen er onderling niet uit zouden komen. Deze netwerkindeling past binnen de ideeën uit het OV Toekomstbeeld 2040 en biedt grootschalige mogelijkheden tot vervoerskundige verbeteringen ten opzichte van het huidige reizigersaanbod.

FMN pleit er voor om dit model in opdracht van de politiek nader te onderzoeken en hier de samenwerking te zoeken met in elk geval de decentrale overheden en reizigersorganisaties.

Voor de verdere toekomst van het OV in Nederland hebben wij het vertrouwen in de aanpak van het OV toekomstbeeld waar nu met voortvarendheid aan gewerkt wordt; het hierboven voorgestelde model past daar ook binnen.

Stations

De exploitatie van stations is naar mening van FMN geen primaire taak van een vervoerder; daarnaast leidt het tot ongewenste vermenging van taken (bv. bij een aanbesteding van regionaal vervoer) en gelden (kruissubsidiëring). Voor de consument maakt het bovendien niet uit wie de winkel op het station exploiteert; zolang de winkel er maar is. Het ontvlechten leidt bovendien tot grotere financiële transparantie en zicht op de kosten en baten van het feitelijke vervoer. **FMN is daarom van mening dat het ontvlechten van stations en NS-vervoersdiensten zou bijdragen aan een scherpere focus op het HRN als vervoerstaak en het gelijke speelveld op de spoormarkt.** Overheveling van de complete infrastructuur van stations naar ProRail verenigt de publieke taken die ProRail nu al heeft met de eveneens publieke taken die bij NS rusten (verblijf- en doorgangplaats, veiligheid, bebording, beheer van de perrons en de ruimte rondom, etc.). De commerciële activiteiten op de stations kunnen op basis van concessies aan derden opgedragen worden.

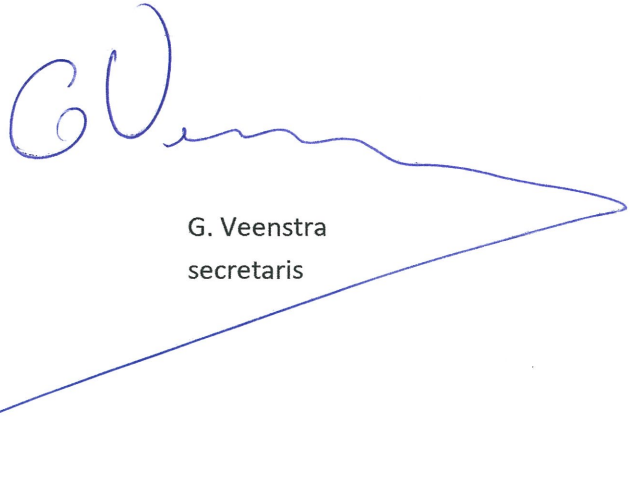
Positionering ProRail

Voor de standpunten van FMN over de positionering van ProRail verwijzen wij u graag naar het separate position paper dat wij indienden voor blok 1 van de hoorzitting bijeenkomst.

Met vriendelijke groet,
namens bestuur en leden van de FMN,



A.B. Hettinga RA
voorzitter



G. Veenstra
secretaris

Bijlage: korte historie van decentralisatie op het spoor