



Aan

Staatssecretaris

nota

Sturing op personenvervoer in open toegang

TER BESLISSING

Datum

18 november 2024

Onze referentie

IENW/BSK-2024/291195

Opgesteld door

DG Mobiliteit
Dir. Openbaar Vervoer en
Spoor
OV en Stations

Beslistermijn

25 november 2024

Bijlage(n)

1

Ter zijner tijd nog eens nader bespreken.

Aanleiding

Verreweg het grootste deel van het openbaar vervoer in Nederland wordt gereguleerd middels vervoerconcessies. Daarvan zijn er zo'n kleine 50. In Europees verband is afgesproken dat er ook ruimte moet zijn voor openbaar vervoer zonder concessie-afspraken. Zogenoemd vervoer in open toegang. In november 2023 heeft IenW een rapport naar de kamer gestuurd over de verschillen in regulering tussen opentoeegang- en concessievervoer. In navolging van dit rapport en om invulling te geven aan twee Kamermoties, heeft IenW het afgelopen jaar verkend welke beleidsinstrumenten nodig zijn om bij vervoer in open toegang publieke belangen (zoals sociale veiligheid en laagdrempeligheid van het OV) effectief te kunnen borgen. Hierover heeft IenW ook uitvoerig met partijen in de OV-sector gesproken. In de bijlage staat meer informatie over de aanleiding, de context en het tot nu toe doorlopen proces.

Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd in te stemmen met de uitwerking van maatregelen om de publieke belang te borgen voor personenvervoer in open toegang, voor de volgende thema's:

- 1) betaalmiddelen: het creëren van een wettelijke grondslag waarmee het accepteren van de OV-chipkaart / OV-pas in de toekomst voor alle personenvervoerders kan worden verplicht;
- 2) tarieven: een wettelijke grondslag creëren om in de toekomst tarieven te kunnen maximeren;
- 3) sociale veiligheid: stimuleren van vrijwillige deelname aan het Convenant Sociale Veiligheid (en de opvolgers daarvan) en het wettelijk verplichten om incidenten te registreren met de ABC-registratiemethode;
- 4) benchmarking / OV-klantenbarometer: onderzoeken of opentoeegangdiensten onderdeel kunnen worden van de OV-klantenbarometer;
- 5) gegevens over reizigersstromen: een wettelijke grondslag te creëren waarmee alle vervoerders verplicht worden gesteld gegevens over reizigersstromen in het ov beschikbaar te stellen aan vervoersautoriteiten en overheden.

Een besluit over de daadwerkelijke inzet van beleidsinstrumenten kan worden genomen op een moment dat de situatie daarom vraagt.

Naar aanleiding van uw opmerkingen wordt een conceptbrief voor de Tweede Kamer opgesteld die aan u wordt voorgelegd. In bijlage 1 staat de beleidsvoorbereiding die als basis voor de conceptbrief aan de Tweede Kamer wordt gebruikt.

Planning

De Tweede Kamer heeft de regering verzocht om vóór december 2024 via algemene regels meer te sturen op internationale opentoeegangstreinen (motie de Hoop, GL- PvdA)¹ en om werk te maken van het creëren van de kaders die nodig zijn om aanvragen voor opentoeegangvervoer te accommoderen (motie Minhas, VVD)². Het streven is daarom om voor het einde van het jaar een brief aan de Kamer te sturen.

Na bespreking van de brief in de Tweede Kamer wordt gestart met het wetgevingsproces. Ieder voorgesteld wetgevingstraject wordt voorafgegaan door een beleidskompas met een nadere uitwerking. Deze worden te zijner tijd aan u voorgelegd.

Kernpunten

Algemeen

De noodzaak en urgentie om aanvullende beleidsmaatregelen te treffen voor opentoeegang-vervoer hangen af van de omvang en de rol van dit vervoer, en in bijzonder of het aanvullend op concessievervoer of vervangend is. Aangezien onduidelijk is hoe snel het aanbod van opentoeegangdiensten zal toenemen, en of potentiële risico's zich zullen voordoen, is het verstandig om eventuele sturingsmogelijkheden tijdig voorhanden te hebben. Naast beleidsmaatregelen die in elk toekomstig scenario zinvol zijn, is gekeken naar de mogelijkheid en wenselijkheid voor het creëren van wettelijke grondslagen die op een later moment kunnen worden ingezet.

De maatregelen die hieronder worden toegelicht richten zich vooral op de wens tot regulering van open-toegangsdiensten, en het minimaliseren van de risico's die met open toegang gepaard gaan. Daarnaast is het van belang om te onderzoeken hoe open toegang verder gefaciliteerd kan worden binnen de beschikbare netcapaciteit. In het kader van de aanpassing van het Besluit capaciteitsverdeling wordt gekeken hoe de spoorinfrastructuur efficiënter gebruikt kan worden (bijvoorbeeld door meer ruimte te creëren voor internationale verbindingen, die deels in open toegang worden aangeboden), en door te onderzoeken of vervoerders meerjarige zekerheid over spoorcapaciteit kunnen krijgen. Over de aanpassing van het Besluit capaciteitsverdeling wordt u apart geïnformeerd (RONDZENDMAP-2024/10632).

Ad 1 Betaalmiddelen

In Nederland is wettelijk geregeld dat in het geconcessioneerde openbaar vervoer altijd met ten minste één elektronisch betaal- en vervoerbewijs gereisd kan worden (momenteel is dit de OV-chipkaart). Opentoeegangvervoerders zijn niet verplicht deze te accepteren.

Datum

18 november 2024

Onze referentie

IENW/BSK-2024/291195

Opgesteld door

DG Mobiliteit
Dir. Openbaar Vervoer en
Spoor
OV en Stations

Aan

staatssecretaris

Bijlage(n)

1

¹ Kamerstuk 29984, nr. 1141

² Kamerstuk 29984, nr. 1022

In een situatie waarin opentoeegangsdiensten een aanvulling zijn op concessietreinen, lijkt het verplichtstellen van de OV-chipkaart niet nodig om de beleidsdoelstelling van een toegankelijk/laagdrempelig OV te borgen. Reizigers hebben dan altijd de optie om gebruik te maken van concessietreinen waarin de OV-pas wél wordt geaccepteerd. In een situatie waarin opentoeegangstreinen concessietreinen vervangen, is dit anders.

Het voorstel is een wettelijke grondslag te creëren waarmee het accepteren van de OV-chipkaart / OV-pas door alle vervoerders in de toekomst kan worden verplicht. Hierbij ligt het maken van onderscheid voor de hand tussen binnenlands en internationaal vervoer.

Vervoerders hebben aangegeven vrijwillige deelname aan OV-chipkaart / OV-pas te steunen, maar voelen niks voor een eventuele verplichte deelname omdat zij denken dat ze bij gezamenlijke in- en uitcheckvoorzieningen minder flexibiliteit krijgen in het vaststellen van tarieven. Consumentenorganisaties benadrukken juist het belang van het betaalgemak voor de reiziger van een uniform betaalmiddel voor het hele ov.

Ad 2 Tarieven en tariefdifferentiatie

Tarieven in het openbaar vervoer zijn gereguleerd in concessies. Een toename van opentoeegangsdiensten kan voor lagere tarieven zorgen doordat opentoeegangvervoerders zich willen onderscheiden ten opzichte van de (gereguleerde) tarieven van concessieovervoerders. Meer opentoeegangvervoer op het spoor kan echter ook tot hogere tarieven leiden. Bijvoorbeeld wanneer opentoeegangsdiensten concessiediensten vervangen en bij volledig/verzadigd gebruik van de infrastructuurcapaciteit.

Om de betaalbaarheid van het ov te kunnen waarborgen in een scenario waarin opentoeegangsdiensten concessiediensten vervangen is het raadzaam om als terugvaloptie een wettelijke grondslag te creëren voor het in de toekomst kunnen maximeren van tarieven. Bij het creëren van een dergelijke wettelijke grondslag, kan ook worden gekeken of deze gebruikt kan worden voor het verplicht stellen van de acceptatie van nationale tickets (zoals een klimaatticket).

Opentoeegangvervoerders vinden dat de tariefstelling volledig aan de markt overgelaten zou moeten worden. Indien de tarieven te hoog zouden worden op trajecten waar alleen opentoeegangstreinen rijden, zou de overheid volgens hen alsnog een concessie moeten verlenen voor de betreffende trajecten. Over vrijwillige deelname aan nationale tickets zijn vervoerders positiever.

Ad 3. Sociale veiligheid

Vervoerders zijn wettelijk verplicht om te zorgen voor de veiligheid van reizigers en personeel. Alles dat verdergaat dan deze algemene inspanningsverplichting staat momenteel in concessie-eisen. Het voorstel is om de mogelijke opvolger van het Convenant Sociale Veiligheid in het OV 2020–2025 open te stellen voor opentoeegangvervoerders en vrijwillige deelname aan dit convenant te stimuleren. Dit najaar start de evaluatie van het convenant en wordt ruimte geboden voor de toetreding van opentoeegangvervoerders bij een mogelijk vervolg.

Tevens wordt voorgesteld wettelijk te regelen dat alle vervoerders incidenten registreren met behulp van de zogeheten ABC-registratiemethodiek. Dit zorgt

Datum

18 november 2024

Onze referentie

IENW/BSK-2024/291195

Opgesteld door

DG Mobiliteit

Dir. Openbaar Vervoer en

Spoor

OV en Stations

Aan

staatssecretaris

Bijlage(n)

1

ervoor dat gegevens gemakkelijk vergeleken en geanalyseerd kunnen worden. De ABC-registratiemethodiek sluit aan bij de methodiek die in concessies wordt gehanteerd. Vervoerders lijken geen bezwaar te hebben tegen een wettelijke verplichting voor monitoring en gegevensdeling over veiligheidsincidenten.

Ad 4. Benchmarking / OV- Klantenbarometer

Met de OV-Klantenbarometer wordt jaarlijks onderzocht wat de klantwaardering is van reizigers in het openbaar vervoer, waaronder bus, tram, metro, trein en veerdiensten. Er wordt momenteel verkend of het wenselijk is om opentoeegangvervoerders te laten deelnemen aan de OV-Klantenbarometer, zodat ook deze diensten kunnen worden meegenomen in de vergelijking. Hierdoor zouden vervoerders (extra) kunnen worden gestimuleerd om hun dienstverlening te verbeteren en krijgen reizigers, consumentenorganisaties, vervoerders en overheden een vollediger beeld van de relatieve prestaties. Opentoeegangvervoerders lijken open te staan voor vrijwillige deelname aan de OV-Klantenbarometer.

Ad 5. Gegevens over reizigersstromen

Gegevens over reizigersstromen zijn essentieel voor het maken en monitoren van spoorbeleid. De mogelijkheid om anonieme reizigersdata van concessieervoer op te vragen is wettelijk en via concessies geregeld. Een verplichting tot het beschikbaar stellen van reizigersdata voor beleidsvorming geldt niet voor opentoeegangvervoerders. Bij een toenemend aantal opentoeegangvervoerders kan de informatiepositie van IenW en decentrale overheden verslechteren.

Om deze verslechtering tegen te gaan, wordt voorgesteld een wettelijke basis te creëren waarin alle vervoerders verplicht worden gesteld om gegevens over reizigersstromen aan te leveren en om wettelijke grondslagen te creëren voor de verwerking van deze gegevens door de overheid. Daarbij kijken we ook naar de proportionaliteit van een dergelijke maatregel, naar welke waarborgen nodig zijn en naar de privacy- en concurrentiegevoeligheid van deze reizigersdata.

Enkele opentoeegangvervoerders hebben aangegeven het geen probleem te vinden om de data beschikbaar te stellen aan de overheid en/of ProRail zo lang deze niet openbaar worden gemaakt. Concessieervoerders hebben aangegeven bezwaar te hebben tegen het beschikbaar moeten stellen van gegevens over hun opentoeegangdiensten (als zijn die aanbieden).

Punten waarvoor geen extra sturing wordt voorgesteld

Voor de beleidsthema's waarvoor geen extra sturing is voorgesteld (zoals reisinformatie, vervangend vervoer), lijkt extra sturing niet nodig, wenselijk of proportioneel. Voor deze thema's worden publieke belangen al via wet- en regelgeving de Europese passagiersrechtenverordening, de Wet en het Besluit personenvervoer 2000 en het Besluit toegankelijkheid van het openbaar vervoer) geborgd, is er een intrinsieke prikkel voor vervoerders om eigenstandig aan eisen te voldoen of worden de thema's in een ander traject opgepakt. In bijlage 1 staat voor alle thema's de overwegingen uitgebreider omschreven.

Schriftelijke consultatie

De stakeholders hebben verzocht een schriftelijke reactie te mogen geven op de beleidsvoorbereiding / concept-Kamerbrief. Het is niet passend conceptbrieven

Datum

18 november 2024

Onze referentie

IENW/BSK-2024/291195

Opgesteld door

DG Mobiliteit
Dir. Openbaar Vervoer en
Spoor
OV en Stations

Aan

staatssecretaris

Bijlage(n)

1

aan de Tweede Kamer voor te leggen aan stakeholders. De afgelopen maanden is er tijdens bijeenkomsten met stakeholders gesproken over de mogelijke inzet en hun ideeën daarover. Verder volgen er nog formele schriftelijke consultaties als onderdeel van het voorgestelde wetgevingsproces. De belangen van de stakeholders zijn op deze manier voldoende geborgd.

Krachtenveld

De stakeholders zijn verdeeld over de vraag in hoeverre er gestuurd zou moeten worden op opentoeegangtreinen.

Consumentenorganisaties verwachten dat open toegang positieve effecten kan hebben voor de reizigers (andere aanbod en lagere prijzen), maar vinden het belangrijk dat publieke belangen worden geborgd.

Bij vervoerders is een wisselend beeld te zien. Sommige vervoerders vinden dat eisen die aan concessievervoer worden gesteld ook aan opentoeegangvervoer gesteld kunnen worden. Op die manier worden de verschillen tussen deze twee typen vervoer kleiner en is er voor de rendabele lijnen geen reden om deze in concessies op te nemen.

Andere vervoerders geven juist aan dat er niet of zo min mogelijk op opentoeegangvervoer gestuurd zou moeten worden. Als de overheid, aanvullend op bestaande Europese regelgeving over passagiersrechten, eisen wil stellen zou dat via concessies moeten gebeuren.

Informatie die niet openbaargemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie
1	Voorstel voor maatregelen open toegang reizigersvervoer	Voorgestelde inzet per beleidsthema

Datum
18 november 2024

Onze referentie
IENW/BSK-2024/291195

Opgesteld door
DG Mobiliteit
Dir.Openbaar Vervoer en
Spoor
OV en Stations

Aan
staatssecretaris

Bijlage(n)
1