

Rapport

Onderwerp

Lange Termijn Spooragenda

Datum behandeling OIM

12 november 2012

Kenmerk

OIM-2012/229554

Aanleiding

De Lange Termijn Spooragenda omvat de visie van de minister van Infrastructuur en Milieu op het spoor, de ambities daarbij en de doelen die daaraan verbonden zijn. De aanleiding voor het opstellen van deze agenda is mede gelegen in het rapport van de Tijdelijke Commissie Onderhoud en Innovatie Spoor (Commissie Kuiken) waarin de behoefte werd geuit aan een meerjarige doorlopende visie op de ontwikkelingen op het spoor. Daarnaast spelen de verstoringen en incidenten die zich afgelopen jaar op het spoor hebben voorgedaan een rol bij de behoefte aan visievorming en de beleidsontwikkeling ten aanzien van sturing.

Het ministerie vindt het belangrijk om de spoorsector, verladers, reizigers en decentrale overheden te betrekken bij de uitwerking van de Lange Termijn Spooragenda. Daartoe heeft op 12 november 2012 een bijeenkomst van het Overleg Infrastructuur en Milieu plaatsgevonden onder voorzitterschap van de heer Alders. Op basis van deze bijeenkomst is dit rapport opgesteld. In de bijlage staat welke organisaties hebben deelgenomen aan deze bijeenkomst.

Hoofdpijnen rapport

De hoofdpijnen van het rapport zijn als volgt:

- Een achterliggende visie is van belang in de Lange Termijn Spooragenda. Het is belangrijk dat zowel reizigers- als goederenvervoer een plek krijgt in die visie.
- Het is essentieel om het spoor te zien als een onderdeel van een groter vervoerssysteem.
- Een heldere rolverdeling en samenwerking zijn nodig voor het realiseren van een goed vervoerssysteem
- Marktwerking en de spelregels daarvoor verdienen aandacht in de Spooragenda
- Een proactieve benadering van capaciteitsproblemen is van belang.

Hieronder staat een toelichting op deze hoofdlijnen.

Toelichting

Lange Termijn Spooragenda: visie, doelen, KPI's

De deelnemers vinden het allen van belang dat er een Lange Termijn Spooragenda wordt uitgewerkt.

Visie

Het is belangrijk in de Spooragenda een achterliggende visie neer te leggen. Een visie is nodig om een systeemspromg te kunnen maken. Diverse deelnemers hebben behoefte aan een integrale visie waarbij het hoofdrailnet, centrale spoorlijnen, bus, tram en metro) in zijn totaliteit meegenomen worden. In dat kader is het belangrijk te wijzen op de OV-visie, waar Rover samen met anderen aan werkt en waar ook het ministerie van Infrastructuur en Milieu bij betrokken is.

De deelnemers noemen een aantal onderwerpen die in deze visie specifieke aandacht behoeven.

- Veiligheid. De Jonge Veranderaars roepen op tot het vormen van een visie op veiligheid en zouden graag zien dat daarbij het gewenste veiligheidsniveau bepaald wordt. Met andere woorden: hoe veilig is veilig genoeg? Zij waarschuwen daarmee voor het leidend maken van incidenten bij de invulling van de Spooragenda.
- Ontwikkelingen OV-gebruik: Hoe in te spelen op een eventuele daling van het OV-gebruik? Suggestie van Railforum is om daarbij te kijken naar de bezettingsgraad.
- Reisgedrag. Jongere generaties ontwikkelen andere reis- en werkpatronen dan oudere generaties, stelt Rover. De reispatronen zijn dynamischer geworden. Bovendien hebben zij gemiddeld minder auto's dan eerdere generaties.
- Demografie. Bij de demografische aspecten van de visie gaat het om groei- en krimpregio's. Het is van belang na te gaan welke impact dit heeft op het OV-gebruik.
- Duurzaamheid. Koninklijk Nederlands Vervoer stelt dat de ambitie op het gebied van duurzaamheid hoger mag liggen. Het stimuleren van het spoorvervoer is immers nodig om te kunnen voldoen aan de duurzaamheidsambities zoals gesteld in de Duurzaamheidsagenda.
- Verder suggereert Railforum om dwarsverbanden te leggen met de onderzoeks- en innovatieagenda van Europa en daarmee meer invloed te verwerven op de Europese agenda.
- Goederenvervoer. De Spooragenda is nu vooral een reizigersverhaal. Een visie op het spoorgoederenvervoer mist nog.

Doelen

Gekoppeld aan de visie stelt de Spooragenda een flink aantal doelen. Deelnemers wijzen er op dat het noodzakelijk is keuzes te maken in welke doelen prioriteit krijgen en deze keuzes expliciet op te nemen in de Spooragenda. Immers, extra budget is in deze tijd niet realistisch. Bovendien is het van belang de gestelde doelen meer toetsbaar te maken.

Movares stelt dat de doelen ambitieuzer mogen. Immers, in Nederland is het marktaandeel van het Openbaar Vervoer zeven procent. In sommige andere landen is het marktaandeel maar liefst twaalf procent. Dat doet vermoeden dat er in Nederland ruimte is voor een groei van het marktaandeel.

Verder geven de deelnemers het ministerie een aantal inhoudelijke aandachtspunten mee. CSO vraagt aandacht voor toegankelijkheid. Dat is niet alleen fysieke toegankelijkheid. Ook bijvoorbeeld het nieuwe kaartstelsel belemmert de toegankelijkheid, aangezien het voor sommigen moeilijk te gebruiken is. Verbeteringen rondom de OV-chipkaart zijn, zo stelt de ANWB, ook voor het gebruikersgemak van belang. De ANWB verwijst daarbij naar het advies van de commissie Meijdam. De Fietzersbond mist doelen ten aanzien van fietsenstallingen. Fietsen zijn een belangrijk onderdeel van de vervoersketen, voor het vervoer van en naar stations. ANWB suggereert voorts om bij het formuleren van de doelen niet alleen rekening te houden met woonwerkverkeer, maar ook met sociaal-recreatief verkeer.

Key performance indicators

Deelnemers vinden het belangrijk dat de Lange Termijn Spooragenda richting geeft aan de Key Performance Indicators (KPI's) in het nieuwe sturingsarrangement. De wensen van klanten zouden daarin een centrale plek moeten krijgen. De behoefte aan openbaar vervoer is in eerste instantie belangrijker dan welk aanbod te realiseren. Railforum voegt hieraan toe dat de mogelijkheid voor reizigers om regisseur te zijn over de eigen reis van belang is. Dat maakt dat niet alleen algemene feiten, maar juist ook de beleving van de reiziger essentieel is. Voor de reiziger is zijn eigen reis van belang en niet bijvoorbeeld de algehele punctualiteitscijfers. Bovendien heeft een reiziger weinig boodschap aan cijfers over veiligheid als hij zich niet veilig voelt.

Spoor als onderdeel van breder vervoerssysteem

Het spoor staat niet op zichzelf. Het is een onderdeel van een breder vervoerssysteem, zowel voor reizigers- als goederenvervoer. Hoewel de Lange Termijn Spooragenda zich concentreert op het hoofdrailnet is het cruciaal dat het bredere vervoerssysteem voortdurend in het oog blijft. Het relateren van de Spooragenda aan de OV-visie, waar Rover initiatiefnemer van is, is daarom belangrijk. Het hoofdrailnet gaat immers niet van deur tot deur. Om de gehele keten soepel te laten verlopen is ook aandacht nodig voor andere onderdelen van het vervoerssysteem. Kortom er is een brede blik nodig.

Die brede blik is ten eerste nodig voor andere delen van het spoor dan het Nederlandse hoofdrailnet. Het gaat daarbij zowel om internationale als decentrale verbindingen. Verbetering van de internationale verbindingen is weliswaar opgenomen in de ambities van de Lange Termijn Spooragenda, maar krijgt nog onvoldoende aandacht in de uitwerking. Specifiek voor de grensregio's is het belangrijk dat internationale reizigers- en goederenverbindingen goed zijn. Bovendien is Nederland een belangrijk doorvoerland voor goederen.

Bij decentrale verbindingen gaat het voor het goederenvervoer veelal om spoorlijnen in havengebieden. Voor het reizigersvervoer zijn de regionale spoorlijnen van belang. Bovendien benadrukken consumentenorganisaties dat het van belang is te zorgen voor een evenwichtige verdeling van de aandacht over de verschillende delen van het hoofdrailnet, in plaats van de nadruk te leggen op de Randstad.

Daarnaast is aansluiting op andere modaliteiten nodig. Ontschotting van de diverse vormen van openbaar vervoer is daarvoor behulpzaam. Ook is meer aandacht voor ketens en multimodale knooppunten van belang. In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte zijn multimodale knooppunten voorzien. Echter hiervoor zijn nog geen programma's of projecten gestart. Om de aansluiting met andere modaliteiten goed te laten verlopen is actuele multimodale reisinformatie nodig, stelt ANWB. ANWB doet in deze context verder een praktische suggestie voor het strategischer localiseren van P+R-terreinen.

Door deze terreinen vóór de drukke steden te localiseren kun je automobilisten verleiden daar op het OV over te stappen. Dat geeft een verlichting van het drukke autoverkeer in en naar de steden. Verder vraagt de fiets als begin en einde van een keten meer nadruk.

Betrokken partijen: samenwerking

Naast aandacht voor andere onderdelen van het vervoerssysteem is het tevens van groot belang dat meer partijen betrokken zijn bij het realiseren van een goed vervoerssysteem. Samenwerking is daarbij een sleutelwoord. Daarnaast is ook een heldere rolverdeling van belang.

Zowel NS als de regionale spoorvervoerders vinden het wenselijk dat NS en de regionale vervoerders samenwerken. Er is daarbij wel een regulator nodig die zorgt dat marktperfecties die de samenwerking tussen en NS en regionale vervoerders in de weg staan, worden opgelost. NS is bevreesd voor regieverantwoordelijkheden zonder de benodigde bevoegdheden.

Veolia pleit hier voor het ontwikkelen van een samenwerkingsmodel en regie op het invullen van de samenwerking ten behoeve van betere reismogelijkheden in de keten. Bovendien pleiten zij voor een samenwerkingsparagraaf in alle concessiecontracten. NS en regionale vervoerders voegen daar aan toe dat er iemand nodig is die de regie op de samenwerking heeft. NS kan immers niet in zijn eentje verantwoordelijk zijn voor ketensamenwerking.

In dit kader merken Veolia en Arriva verder op dat zij als vervoerders op de regionale spoorlijnen een actieve rol wensen bij het tot stand komen van de Lange Termijn Spooragenda en betrokken willen worden als deelnemer bij de samenwerking en uitwerking door NS en ProRail en het ministerie.

Ook de rol van decentrale overheden vraagt aandacht. Zij hebben een verantwoordelijkheid om naast hun eigen doelen op het gebied van spoor, ook rekening te houden met de doelen van andere overheden. Het zou daartoe nuttig zijn om structurele overleggen tussen decentrale overheden over het spoor te hebben. Railforum biedt aan om hiervoor het platform te bieden. Een setting zoals bij de MIRT-overleggen zou passend zijn. Daarnaast zou het prettig zijn als er meer samenwerking is tussen decentrale overheden en NS en ProRail ten aanzien van de ruimtelijke ordening op provinciaal niveau.

Deelnemers vinden het belangrijk dat het Ministerie van Infrastructuur en Milieu een regierol gaat vervullen en tevens de rol als regulator van de spoorsector op zich gaat nemen. De Lange Termijn Spooragenda is een goede plek om meer duidelijkheid te geven over hoe het ministerie haar ambitie om meer regie te hebben, concreet gaat realiseren.

Marktwerking

Deelnemers vragen duidelijkheid over wat het ministerie verstaat onder marktwerking en over welke spelregels voor marktwerking op het spoor gelden. Deelnemers vestigen de aandacht op een aantal specifieke punten op dit vlak.

- Marktpartijen kunnen alleen langetermijninvesteringen doen als sprake is van eerlijke marktwerking.
- Er zijn onvoldoende verbanden gelegd tussen de concessieverlening, toegangsovereenkomsten en andere private contracten.
- De concessieverlening aan NS en de rol van ProRail als uitvoeringsorganisatie is een politieke realiteit.

Infrastructuur: capaciteit

Goede infrastructuur met voldoende capaciteit is een essentiële basis voor het spoorvervoer. Diverse deelnemers benadrukken het belang van proactief stu-

ren op oplossingen voor capaciteitsproblemen. Met de huidige werkwijze wordt te laat zichtbaar of capaciteitsproblemen ontstaan. Het duurt doorgaans minstens tien jaar voordat extra sporen gerealiseerd zijn. ProRail doet pas een studie naar de capaciteit als NS zegt treinen te gaan rijden. NS doet dat pas in een laat stadium. NS kan immers niet tien jaar van tevoren voorzien waar zij hoeveel treinen wil laten rijden. Veel deelnemers vinden het wenselijk dat de rijksoverheid een rol gaat spelen in een meer proactieve benadering van capaciteitsproblemen.

Hupac maakt een kanttekening in deze discussie. Als de overheid beslissingen neemt over uitbreiding van de infrastructuur vanwege capaciteitsproblemen, is er gerede kans op onrendabele infrastructuur. Het is in dit verband van belang dat de politiek nadrukkelijk afweegt wat de achterliggende gedachte bij het aanleggen van infrastructuur is: de maatschappij of 'BV Nederland' helpen óf rendabele lijnen creëren? Een voorbeeld in deze discussie is de Betuweroute. De Betuweroute is een goede aanvulling op het spoornet, echter het is moeilijk deze lijn rendabel te krijgen. Daarbij speelt mee dat de route niet af is, er veel verstoringen zijn en de doorbelaste kosten hoog zijn.

Tot slot

De deelnemers verzoeken dit rapport te betrekken bij de verdere uitwerking van de Lange Termijn Spooragenda en stellen het op prijs bericht te krijgen over de manier waarop rekening gehouden is met de inhoud van dit rapport. Verder hechten de deelnemers groot belang aan uitgebreide betrokkenheid van een brede groep partijen bij de verdere totstandkoming van de Lange Termijn Spooragenda.

Bijlage: deelnemers bijeenkomst 12 november

ANWB	Dhr. Weegink
Arriva	Dhr. Van Setten
CSO	Mw. Verschoor
DB Schenker Rail Nederland	Dhr. Vroon
EVO	Dhr. D'Hont
Fietsersbond	Dhr. Bot
Haven Amsterdam	Dhr. Egbertsen
Havenbedrijf Rotterdam	Dhr. Van Schuylenburg
Historisch Railvervoer	Dhr. Nieweg Dhr. Pothuizen
Hupac	Dhr. Jansen
Jonge Veranderaars	Dhr. Blaauboer Mw. Nadort
Koninklijk Nederlands Vervoer	Dhr. Toet
Lloyd's Register Rail Europe	Dhr. Houben Dhr. Gisbergen Dhr. Van der Teems
Movares	Dhr. Koning
Nederlandse Spoorwegen	Dhr. Jutten
NS Hispeed	Dhr. Iddink
ProRail	Dhr. Koning
Provincie Drenthe	Dhr. Woestenburg
Provincie Limburg	Dhr. Meijvogel Dhr. Onnen Dhr. Wensveen
Provincie Utrecht	Dhr. Fennis
Provincie Zuid-Holland	Dhr. Couvreur
Regio Utrecht	Mw. de Zeeuw
Railforum	Mw. De Jongh
Rover	Dhr. Kruyt
Stadsregio Amsterdam	Dhr. Jansen
Strukton Rail	Dhr. Van der Blom
Veiligheid en Vakmanschap Railvervoer	Dhr. Van der Hoeven
Veolia	Dhr. Lageirse Dhr. Veenstra
VolkerRail	Dhr. Van Zandwijk
Ministerie van IenM	Mw. Bousen Dhr. Halem Dhr. Jurgens Mw. Van Leeuwen Mw. Stefanski Dhr. Trooster
Voorzitter	Dhr. Alders
Secretaris Locov	Dhr. Frerichs
Secretaris OIM	Mw. Klungers