

Vergaderjaar 2011–2012

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 311

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 juli 2012

Bijgaand treft u de nadere analyse van *Het nieuwe spoorplan* van de Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland (FMN) aan¹. In mijn brief van 18 april 2012 (Kamerstuk 22 026, nr. 360) heb ik aangegeven de heer Janse de Jonge bereid te hebben gevonden om als onafhankelijk voorzitter samen met twee externe bureaus; Ernst en Young en First Dutch deze analyse uit te voeren en mij hierin te adviseren.

Ik wil de heer Janse de Jonge en de betrokken bureaus danken voor hun inzet de afgelopen maanden en de nu voorliggende producten. Bij het opstellen van zijn advies heeft de heer Janse de Jonge met alle betrokken partijen zoals de consumentenorganisaties, FMN-leden, NS, ProRail, decentrale overheden en het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) (als regelgever en concessieverlener) overleg gevoerd. Er is met de decentrale overheden een proces doorlopen waarbij er per regio meerdere bijeenkomsten zijn gehouden en bevindingen zijn gedeeld en getoetst.²

Met dit advies en de onderliggende onderzoeken geef ik invulling aan de toezegging die ik aan uw kamer heb gedaan in het debat over de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet op 15 februari 2012³ om een nadere analyse te doen, inclusief een onafhankelijke toets, op het FMN-Plan. In die onafhankelijke analyse zou gekeken worden naar de kwestie van samenloop, de gevolgen voor de reiziger en de financiële consequenties.

Wat vooraf ging

In mijn brief van 18 november 2011 over de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet⁴ heb ik een voorstel gedaan voor decentralisatie van twee lijnen in Limburg: Roermond–Maastricht Randwyck en Sittard–Heerlen. In die brief is aangegeven dat het voornemen tot decentralisatie van de stoptrein-diensten Eindhoven–Weert, Zwolle–Groningen en Apeldoorn–Enschede gerelateerd zou worden aan de volgende randvoorwaarden:

- Maakbaar binnen PHS;

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Bijlage: Eindrapportage niet-financiële deel nadere analyse FMN-Plan, paragraaf 2.3.3.

³ Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2011–2012, verslag van een algemeen overleg gehouden op 15 februari 2012, 22 026, nr. 356.

⁴ Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2010–2011, 22 026, nr. 343, 18 november 2011.

- Samenhang met tariefharmonisatie, en;
- Consequenties voor samenloop (zoals robuustheid van de treindienst en capaciteitsverdeling).

Ik heb toen aangegeven dat onderzoek snel te zullen starten. Op basis van de ervaringen van decentralisatie van de eerste lijnen en op basis van een op bovenstaande voorwaarden te ontwikkelen toetskader is aangegeven tijdens een midterm review te bezien of naast de door Ecorys en Arcadis¹ onderzochte lijnen er nog andere lijnen buiten de brede Randstad zijn die voor decentralisatie in aanmerking komen. In het debat met uw kamer op 15 februari 2012, heb ik aangegeven als voordeel van decentralisatie te zien dat er meerdere spelers op de personenvervoermarkt zijn. Deze nieuwe spelers kunnen een benchmark voor NS vormen. Wel moet er gekeken worden naar samenloop (twee vervoerders die op hetzelfde traject diensten aanbieden) en hoe we ervoor kunnen zorgen dat de reiziger het beste product krijgt. In het debat heb ik toegezegd om een nadere analyse uit te voeren, inclusief een onafhankelijke toets op het FMN-plan.

Advies Janse de Jonge

De heer Janse de Jonge adviseert mij om een pragmatische en stapsgewijze aanpak te kiezen bij verdere decentralisatie, onder de hierna genoemde voorwaarden.

Hij beveelt mij aan om in Noord-Nederland de lijn Groningen–Zwolle te decentraliseren. Hij stelt voor om in Limburg de lijnen Maastricht Randwyck–Roermond en Sittard–Heerlen te decentraliseren en hij adviseert positief over decentralisatie van de lijn Zwolle–Enschede.

Inzet regionale overheden

Uit de nadere analyse van de regionale netwerken en de gesprekken met decentrale overheden die de heer Janse de Jonge en zijn onderzoeksteam hebben gevoerd, blijkt het volgende:

De drie provincies in Noord-Nederland geven aan dat decentralisatie zinvol kan zijn indien het leidt tot een beter product voor de reiziger. Wel hebben ze nog een groot aantal vragen over de mogelijke decentralisatie van stoptreindiensten op het hoofdrailnet. Ten aanzien van de lijn Zwolle–Leeuwarden adviseert de heer Janse de Jonge op basis van de financiële analyse negatief. De lijn Zwolle–Groningen komt volgens zijn advies wel in aanmerking voor decentralisatie gezien de positieve business case. Hij geeft hierbij aan dat nog wel nagegaan moet worden of er in de provincie Groningen hiervoor genoeg bestuurlijk draagvlak is en of de provincie bereid is de risico's te dragen.

De provincie Overijssel en regio Twente hebben nog geen bestuurlijk standpunt bepaald. Over decentralisatie van Zwolle–Enschede lopen de gesprekken tussen de decentrale overheden en het ministerie van IenM. Gezien de negatieve business case van Apeldoorn–Enschede adviseert de heer Janse de Jonge hier negatief over.

Ook de provincie Gelderland heeft nog geen bestuurlijk standpunt bepaald. Uit de analyse van ProRail en FMN partijen zelf blijkt dat de maakbaarheid van het FMN-plan in combinatie met de onzekerheid over de uitwerking van PHS in deze regio, maakt dat er nu geen nadere analyse naar de twee lijnen (Zutphen–Wijchen en Amersfoort–Zevenaar–Emmerich) uit het FMN plan is uitgevoerd.

¹ Ecorys en Arcadis hebben een onderzoek gedaan in mijn opdracht naar mogelijkheden tot verdere decentralisatie en samenloop. Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2010–2011, 22 026, nr. 343, bijlage, 18 november 2011: Eindrapport Onderzoek naar de reikwijdte van het hoofdrailnet en de samenloop.

De provincie Noord-Brabant staat positief tegenover het FMN plan maar vindt de timing ongelukkig. Specifiek over Eindhoven–Weert geeft de provincie aan weinig verwachtingen te hebben van deze verbinding. Het regionale verkeer is erg lokaal georiënteerd en de verbinding tussen Brabant en Limburg verloopt vooral per intercity. De drie FMN-lijnen Breda–Den Bosch, Breda–Deurne en Nijmegen–Weert komen, gezien de insteek van de provincie, nu niet in aanmerking voor decentralisatie.

De provincie Limburg is voorstander van decentralisatie van stoptreindiensten binnen het hoofdrailnet en specifiek de trajecten Maastricht Randwyck–Roermond en Sittard–Heerlen. De heer Janse de Jonge beveelt mij aan deze lijnen te decentraliseren omdat uit de analyse blijkt dat hier potentieel de meeste synergie effecten te behalen zijn. De heer Janse de Jonge beveelt mij aan met de provincie Limburg in overleg te treden of en in welke mate zij bereid zijn bij te dragen aan de negatieve business case. De provincie Limburg wil de lijn Roermond–Weert ook decentraliseren maar de condities waaronder dit in samenwerking met Brabant kan gebeuren moeten nog verder uitgewerkt worden. Hier speelt ook dat ProRail heeft aangegeven dat er diverse investeringen in infrastructuur en extra perroncapaciteit bij Weert nodig zijn.

Voor alle voorgenomen decentralisaties geldt dat de heer Janse de Jonge mij adviseert om in gesprek met de decentrale overheden deze decentralisaties verder vorm te geven. Er zal bijvoorbeeld nog verkend moeten worden onder welke voorwaarden decentralisatie plaats kan vinden vooral ook omdat de exacte financiële cijfers vertrouwelijk zijn en daarom bij deze regio's niet bekend zijn. In het onderzoek is alleen een financiële range aangegeven waarbinnen de decentralisatie valt met zowel een groot upwards- als downwards potential.

De heer Janse de Jonge stelt in zijn advies voorwaarden aan de 4 voorgestelde decentralisaties. Onderstaand ga ik per regio in op die voorwaarden:

1. Noord-Nederland: Zwolle–Groningen

De heer Janse de Jonge stelt drie voorwaarden aan deze decentralisatie:

- Onderzocht moet worden of de provincie bereid is deze lijn over te nemen, en wat daarvoor een geschikt tijdstip is mede gezien het aflopen van de concessie voor de reeds gedecentraliseerde lijnen in 2020;
- Er moet een nader onderzoek komen naar het knelpunt Zwolle en mogelijke capaciteitsproblemen die hier kunnen ontstaan;
- Analyse van het realiteitsgehalte van de groeicijfers van FMN.

2. Overijssel: Zwolle–Enschede

De heer Janse de Jonge geeft het volgende aan:

- Deze lijn komt positief uit de niet-financiële en financiële analyse. De effecten voor de reiziger zijn positief. Volgens het FMN-plan rijden bijvoorbeeld na 20.00 u meer treinen dan bij de NS referentie. Ook blijkt uit de financiële analyse dat de lijn Zwolle–Enschede budgetneutraal is toe te voegen aan het regionet Overijssel–Twente. Derhalve een positief advies voor decentralisatie.
- In overleg met de regio moeten de voorwaarden nader worden ingevuld.

3. Limburg: Maastricht Randwyck–Roermond per 2016

4. Limburg: Sittard–Heerlen per 2016

De heer Janse de Jonge stelt de volgende voorwaarden aan deze decentralisatie:

- Voorwaarde voor deze decentralisatie is dat de minister in overleg treedt over de thans negatieve business case van deze twee lijnen en of de provincie bereid is die te financieren vanuit de verwachting dat het totaalplaatje voor Limburg er beter van wordt;
- Ook is nauwkeurige monitoring van resultaten van de aanbesteding van belang zodat de regio Limburg als toetssteen kan dienen voor mogelijke andere decentralisaties.
- Daarnaast dient onderzocht te worden of uitbreiding van de decentralisatie met het traject Roermond–Weert zinvol is.

Voor de overige lijnen uit het FMN-plan adviseert de heer Janse de Jonge om in de midterm review (in 2019/2020) van de concessie te beoordelen of decentralisatie alsdan opportuun en maakbaar is.

De heer Janse de Jonge geeft aan dat er gelijktijdig problemen spelen die een adequate oplossing vergen waarvoor lenM in overleg is met de spoorpartijen. Het gaat om

- de kwestie van tarifiering en in- en uitchecken:
 - Het probleem van samenloop met single check in–check uit is de registratie van de reiziger. Bij samenloop en single check in–check uit is niet duidelijk met welke vervoerder de reiziger heeft gereisd. Bij verschillend tariefssystemen speelt ook de opbrengstverdeling.
 - Indien besloten is om single check in–check uit (voorlopig) niet te implementeren, is er geen registratie- en opbrengstverdelingsprobleem;
- uniforme en objectieve reizigersinformatie;
- het verwerven van meer inzicht in de prestaties van vervoerders en;
- het onafhankelijk (laten) meten van ervaringen van reizigers in de trein en dergelijke.

Mijn reactie op het advies

Het advies van de heer Janse de Jonge om een pragmatische en stapsgewijze aanpak te kiezen, sluit aan bij mijn visie op decentralisatie zoals eerder verwoord in het najaar van 2011¹. De effecten van de reiziger van zo'n decentralisatie zijn daarbij van groot belang. Ook past het binnen de analyse van de kabinetsreactie op het rapport van de commissie Kuiken dat het spoorstelsel kwetsbaar is voor verstoringen en daarom bij extra wensen en eisen ten aanzien van het spoorstelsel (zoals decentralisatie) goede afwegingen gemaakt moeten worden. Om die afwegingen zorgvuldig te maken, wordt er een lange termijn Spooragenda opgesteld waarin de doelen voor de spoorsector geactualiseerd en geprioriteerd worden.²

De decentralisatie van de vier door hem aangedragen lijnen wordt de komende tijd in gang gezet daarbij wordt goed gekeken naar de gevolgen voor de reiziger. De twee lijnen in Limburg heb ik in mijn brief van 18 november 2011 ook aangemerkt voor decentralisatie. In aansluiting hierop ga ik Zwolle–Groningen bekijken. Over de decentralisatie van Zwolle–Enschede ben ik vergaand in overleg met de provincie Overijssel en de regio Twente. Deze lijn zal in principe met ingang van 14 december 2014 overgaan naar de regionale overheden. Twee andere lijnen waarvan ik het voornemen tot decentralisatie in mijn brief van 18 november 2011 had gerelateerd aan randvoorwaarden: Eindhoven–Weert en Apeldoorn–

¹ Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2010–2011, 22 026, nr. 343, 18 november 2011.

² Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2011–2012, 32 707, nr. 9, p. 7.

Enschede zal ik in de midterm review nader bekijken. Bij Eindhoven–Weert heeft de provincie Brabant duidelijk aangegeven de timing voor decentralisatie in 2015 niet handig te vinden. Voor Apeldoorn–Enschede constateert de heer Janse de Jonge bestuurlijke terughoudendheid en valt de business case nu te negatief uit.

De decentralisatie van deze 4 lijnen wordt de komende maanden nader uitgewerkt. Daartoe ga ik in overleg met de betrokken decentrale overheden over de voorwaarden waaronder dit kan. Daarbij zal onderzoek worden gedaan naar mogelijke knelpunten bij Zwolle als gevolg van de decentralisatie van Zwolle–Groningen. Ook wordt bekeken onder welke voorwaarden uitbreiding van de decentralisatie in Limburg met Roermond–Weert zinvol is.

Samen met de provincie Limburg wordt een monitoringssysteem opgezet voor effecten van decentralisatie. De decentralisatie in Limburg geeft de gelegenheid om te kijken hoe vergaande samenloop van meerdere vervoerders op een traject waarbij sprake is van concurrentie op het spoor en decentralisatie in praktijk uitwerkt. Bij deze exercitie wil ik allereerst kijken wat voor de reiziger van belang is, zoals frequentie, punctualiteit, aansluitingen tussen treinen en met de bus, reisinformatie, comfort, tarieven en afstemming van de kaartverkoop.

Daarnaast is het belangrijk inzicht te verwerven in de klantbeoordeling van regionale en doorgaande reizigers. Ook de punten die tussen vervoerders en de infrastructuurbeheerder spelen maar effect hebben op de reiziger zoals reizigersaantallen en kilometers uitgesplitst naar regionale en doorgaande reizigers, verloop van het capaciteitsverdelingsproces, de afhandeling van verstoringen en calamiteiten, de transitie van personeel en materieel naar een nieuwe vervoerder in geval NS de concessie niet gaat rijden en de operationele samenwerking tussen vervoerders worden gemonitord.

In de afspraken met NS over de hoofdrailnetconcessie is de midterm review reeds opgenomen. In deze review zullen de overige lijnen uit het FMN-plan nader worden beoordeeld, waarbij ik met alle kennis en ervaringen die dan is opgedaan in Limburg en eventueel ook op andere trajecten een toetskader zal inrichten. Ook is er dan meer duidelijkheid over de invulling van PHS en de effecten daarvan op mogelijkheden voor decentralisatie.

De heer Janse de Jonge vraagt mij om aanpassingen in de regelgeving te onderzoeken en zo nodig te implementeren om de nu voorliggende decentralisaties tot een succes te maken. Het gaat om aanpassingen in de Wet personenvervoer 2000 om tariefsystemen te harmoniseren bij een single check in–check uit, aanpassingen in het besluit capaciteitsverdeling en aanpassingen in de wet- en regelgeving om twee concessiehouders op één traject mogelijk te maken. Ik deel deze aanbeveling van de heer Janse de Jonge en ga aan de slag met de door hem aangedragen punten.

De minister van Infrastructuur en Milieu,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus