

Vergaderjaar 2010–2011

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 267

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 juni 2011

Inleiding

In het Algemeen Overleg van 16 en 17 maart 2011 (kamerstuk 29 984, nrs. 262 en 263) heb ik de toezegging gedaan een reactie te geven op Het Nieuwe Spoorplan van de Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland (FMN). Ik heb daarbij aangegeven dat het plan zeer op hoofdlijnen is en dat ik voor een beoordeling nadere informatie nodig heb. Ik heb vervolgens een gesprek gevoerd met vertegenwoordigers van FMN, waarin zij mij hebben aangegeven een toelichting op het plan te zullen leveren.

Die toelichting heb ik eind mei van FMN gekregen. Op basis van die informatie heb ik deze brief opgesteld. In deze brief geef ik eerst een korte toelichting op het plan, vervolgens geef ik mijn reactie op het plan en schets ik het vervolgproces.

De actuele versie van Het Nieuwe Spoorplan heb ik opgenomen in de bijlage bij deze brief.¹

Het Nieuwe Spoorplan

Versie februari 2011

Het plan dat mij in februari werd aangeboden door FMN komt in het kort neer op 1 HSL-net, 1 of 3 IC-netten en 7 Regionetten. De openbare aanbesteding van de IC-netten levert volgens FMN zeer hoge opbrengsten op, die aangewend kunnen worden om een deel van de niet rendabele stoptreinen te financieren. Per saldo gaat het volgens FMN om een positieve opbrengst van honderden miljoenen voor de Rijksoverheid. Naast efficiëntie krijgt de reiziger volgens Het Nieuwe Spoorplan veel betere OV-netwerken met een hogere kwaliteit, frequentie, punctualiteit en betere aansluitingen.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Op basis van het plan uit februari heb ik FMN om een toelichting gevraagd. Op mijn verzoek is FMN daarbij met name ingegaan op de voor- en nadelen voor de reizigers, het effect op het samenhangende hoofdrailnet, de opzet van de voorgestelde dienstregeling, de te hanteren tariefbepalingen, de effecten op de infrastructurele capaciteit, overgangsvraagstukken en de vervoerkundige- en financiële onderbouwing van het plan. Hierover heb ik een vrijblijvend gesprek gevoerd met FMN. Daarnaast heeft FMN eind mei de toelichting van het plan in rapportagevorm opgeleverd. Het plan is nog in ontwikkeling en er zijn wijzigingen opgetreden ten opzichte van het eerste plan uit februari 2011.

In het gesprek met FMN is mij duidelijk geworden dat de primaire focus van FMN op de stoptreindiensten buiten de Randstad ligt. Daar kunnen volgens FMN de successen van eerdere decentralisaties en aanbesteding het beste doorgetrokken worden, zoals frequentieverhogingen, de integratie met het busvervoer en meer regionale branding.

Als grote voordelen voor de reiziger schetst FMN nieuwe stations, een betere afstemming met het overige openbaar vervoer en vaste hoge frequenties op alle dagen van de week. Daarnaast stelt FMN dat een hogere punctualiteit geboden kan worden, omdat de Regiosprinters binnen de regio blijven en niet worden verbonden met lange lijnen van en naar de Randstad. De olieplekwerking wordt dan minder en leidt tot minder verstoringen. Als nadeel wordt geschetst dat in een aantal gevallen er vaker overstapt zal moeten worden, maar deze extra overstappen worden volgens FMN gecompenseerd door een hogere frequentie van de Regiosprinter en een kortere reistijd van de Intercity's (de stop-IC's worden vervangen door een echte IC m.u.v. de stop-IC Eindhoven-Venlo).

De samenhang tussen Intercity's en Regiosprinters wordt volgens FMN geborgd door directe aansluitingen op de knooppunten tussen beide netten. Reizigersgroei in de Regiosprinters heeft ook een positief effect op de reizigersgroei in de Intercity's.

In de nadere uitwerking van het plan zijn de regionetten Noord-Holland en Randstad komen te vervallen, omdat volgens FMN binnen de Randstad (Zuidvleugel en Noordvleugel) de Intercity's en Sprinters zo met elkaar verweven zijn dat opsplitsing in netwerken hier te kwetsbaar is. Om die reden vallen zowel intercity's als Sprinters in één Centraal of Randstedelijk net in de actuele plannen van FMN. Wel is volgens FMN meer samenhang gewenst in de Randstad tussen het spoor en het overige openbaar vervoer.

De voorgestelde dienstregeling gaat uit van de huidige frequenties van de Intercity's. Voor de Regiosprinters stelt FMN een klokvast halfuursdienst voor op alle dagen van de week. Op de lijn Breda-Eindhoven is rekening gehouden met een kwartierdienst. In Breda wordt een aansluiting geboden op de Fyra naar de Randstad vanaf alle Brabantse stations aan de lijn Eindhoven-Breda. De langere reistijd in de Regiosprinter ten opzichte van de Intercity wordt volgens FMN ruim gecompenseerd door de kortere reistijd van de Fyra.

Ten aanzien van de tarieven geeft FMN aan dat zij uitgaan van één OV-chipkaart die geldt in alle treinen. Reizigers betalen op een vergelijkbaar traject over een gelijke afstand een zelfde tarief op de Regiosprinter als op de IC's. Als OV-autoriteiten dat wensen, dan kunnen

volgens FMN de tarieven van de Regiosprinter worden afgestemd op die van de bus.

ProRail heeft op verzoek van FMN een quick scan gedaan naar de inpassing van de voorgestelde dienstregelingen op de beschikbare capaciteit. Deze toets is opgenomen in de rapportage van FMN. Als basis voor de toets zijn de laatste inzichten voor de landelijke dienstregeling 2012 genomen. Het plan van FMN is getoetst op logistieke uitvoerbaarheid. Er is niet gekeken naar effecten op milieu en spoorwegveiligheid. Ook heeft ProRail geen garanties gegeven voor dienstregeling 2013 en latere jaren. ProRail concludeert – binnen de hierboven genoemde kaders – dat de voorgestelde dienstregelingen grotendeels passen binnen de beschikbare infrastructurele capaciteit. Op een aantal plekken is extra kleine infrastructuur nodig in de vorm van keerspooren, extra perroncapaciteit, een wisselverbinding, klein stukje dubbelspoor en snelheidsverhogingen. Ook moet de interactie met specifieke Intercity's en goederentreinen nader uitgewerkt worden.

Het vraagt ook keuzen van FMN ten aanzien van de voorgestelde dienstregelingen, bijvoorbeeld omdat een optimale knoop (aansluiting) op station A niet gelijktijdig past met een optimale knoop (aansluiting) op station B en omdat bepaalde lijnvoeringen niet passen en gekozen moet worden tussen het wel of niet splitsen van bepaalde treinen.

Bij de overgang van personeel en materieel gelden de bepalingen uit de Wp2000. FMN stelt dat er meer rijdend personeel nodig zal zijn als gevolg van de hogere frequenties en verwachte reizigersgroei. Daartoe wil FMN een personeelsplan opstellen om machinisten en servicemedewerkers te werven en op te leiden.

Voor de vijf Regionetten zijn ongeveer 130 treinstellen nodig. FMN gaat daarbij uit van nieuw materieel dat voldoet aan hun eisen. Eventuele lease van het huidige Stadsgewestelijk materieel en Sprinter Lightrain is bespreekbaar om kapitaalvernietiging te voorkomen.

De wijze van gunnen staat nog open. Mede op basis van de inzichten uit het rapport van de Erasmus School of Economics kunnen volgens FMN de treindiensten gedecentraliseerd en openbaar aanbesteed worden, maar daar zitten ook keerzijden aan in de vorm van suboptimale oplossingen. De treindiensten worden onderdeel van een net waarin de bestaande decentrale concessies voor bus en/of regionale trein verschillende looptijden, meerdere concessieverleners en/of concessiehouders kennen en dat maakt een optimale dienstregeling ingewikkelder te organiseren. Het is volgens FMN ook denkbaar dat de treindiensten gedecentraliseerd worden en onderhands worden gegund aan de zittende vervoerder van de aanpalende concessie(s). Als het regionet na een aantal jaar geoptimaliseerd is, kan het alsnog openbaar aanbesteed worden. Ook is het volgens FMN een mogelijkheid dat het Rijk de regionetten onderhands gunt aan de zittende vervoerders en na optimalisatie decentraliseert en openbaar laat aanbesteden.

De verwachte aanbestedingswinst loopt volgens FMN op tot ca. € 210 mln.

Hierin nemen ze de efficiencytaakstelling van € 160 mln uit het Regeerakkoord volledig mee. De overige winst komt volgens FMN voort uit het schrappen van parallelle busverbindingen en een goedkopere exploitatie van de treinen. FMN is hierbij uitgegaan van extrapolatie van de tot nu toe gerealiseerde aanbestedingswinsten op eerder gedecentraliseerde regionale treindiensten. Dat betekent ook dat FMN deels afwijkt van de eisen die er nu in de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet staan. Het voorstel van FMN is om in plaats van met een vaste conducteur op de

Regiosprinters te gaan werken met mobiele serviceteams. Deze teams richten zich op controle, maar kunnen ook worden ingezet bij calamiteiten.

Mijn reactie

Reiziger, publieke belangen en toekomstambitie

Het belang van de reiziger staat voor mij voorop. Ik werk daarom aan het verder vergroten van de robuustheid van het Nederlandse spoor, de realisatie van onze toekomstambitie van spoorboekloos rijden en daarmee ook aan de verhoging van de kwaliteit van het treinproduct en zijn bijdrage aan de bereikbaarheid.

Vanuit de vraag of de reiziger er beter van wordt en of ik de publieke belangen en de toekomstambities voor het spoor kan borgen, heb ik ook naar het plan van FMN gekeken en mijn reactie primair gebaseerd op de voor- en nadelen voor de reizigers, het effect op het samenhangende hoofdrailnet, de opzet van de voorgestelde dienstregeling, de te hanteren tariefbepalingen, de effecten op de infrastructurele capaciteit, de vervoerkundige- en financiële onderbouwing van het plan en de transitievraagstukken.

Ik deel de analyse van FMN dat de samenhang van het net binnen de brede Randstad groot is. Dat samenhangende net hebben we ook nodig om onze publieke belangen (bereikbaarheid grote steden en economische centra en bereikbaarheid van de landsdelen) en toekomstambitie van spoorboekloos rijden te borgen. Buiten de brede Randstad lijkt meer mogelijk, vooral ten aanzien van de integratie met het overige regionaal openbaar vervoer, maar ook daar gaat het om een afweging van effecten die op kunnen treden en beantwoording van de vraag: wordt de reiziger er uiteindelijk beter van?

Kansen en kanttekeningen

Ik zie kansen in de grotere betrokkenheid van een regionale vervoerder en een regionale opdrachtgever bij het regionale openbaar vervoer. Regionale betrokkenheid en een betere integratie met het regionale busvervoer kan meerwaarde opleveren voor bestaande en nieuwe reizigers, net zoals bij voorgaande decentralisaties. De keerzijde hiervan kan zijn dat de integratie tussen Intercity en stoptrein vermindert en een nadeel oplevert voor reizigers.

Ook is de zogenoemde visgraat, waarin de regionale trein de drager is van het regionale OV-systeem, niet voor alle reizigers even gunstig. Het knippen van buslijnen of het opheffen van haltes kan leiden tot een langere reistijd door meer voor- en natransport en/of meer overstappen voor reizigers die voorheen van een rechtstreekse busdienst gebruik konden maken. Zoals ook het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid aangeeft heeft dat een negatief effect zeker op korte reisafstanden¹. Uiteindelijk zal het altijd maatwerk moeten zijn.

De wettelijke tariefvrijheid voor overheden kan ook leiden tot verschillende tarieven voor de reizigers. Daar heb ik wel de kanttekening bij dat twee vervoerders op dezelfde spoorverbinding niet moet leiden tot suboptimale oplossingen in het spoorwegnet. Reizigers mogen niet geconfronteerd worden met een frequentie-effect, omdat ze bijvoorbeeld vanwege verschillende abonnementen niet meer iedere trein kunnen pakken die zich aandient.

¹ Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, Hoe groeit het regionaal ov? (februari 2011)

Ook kunnen volgens FMN de exploitatiekosten omlaag als gevolg van het decentraliseren van stoptreindiensten. Voor mij is het de vraag of het effect van eerdere decentralisaties zich nu ook weer voor zal doen. Het zijn immers onvergelykbare situaties. Het gaat nu om Regiosprinters die over de volledige lengte samenloop hebben met de IC's. Keuzen van de ene vervoerder kunnen de exploitatie van de andere vervoerder raken tot in kosten en opbrengsten. Ook gezien de beschikbare infrastructurele capaciteit. Daarnaast worden er in decentrale concessies ook deels andere eisen gesteld in vergelijking met het huidige Sprinterproduct van NS.

De door FMN voorgestelde dienstregeling gaat uit van hogere frequenties, 13 nieuwe haltes en een grotere betrouwbaarheid. Als ik kijk naar de verschillen tussen de huidige dienstregeling van de Sprinters op het hoofd railnet en de door FMN voorgestelde dienstregeling in de 5 Regionetten constateer ik dat de frequentieverhogingen zich grotendeels voordoen in de avonden en weekeinden. Alleen de treindienst Leeuwarden-Zwolle krijgt in het FMN-plan een uitbreiding van 1x naar 2 x per uur (NS rijdt nu 1x per uur een stop-IC) en de treindienst Sittard-Heerlen krijgt in het FMN-plan niet alleen een uitbreiding van de frequentie in de avonden en weekeinden, maar ook in de daluren overdag (NS rijdt nu in de ochtend en avondspits 2x per uur, daarbuiten 1 x per uur).

In de voorgestelde Intercity-netten zit geen verschil in frequentie ten opzichte van de huidige IC-diensten van NS. De quick scan van ProRail laat overigens wel zien dat er nog een aantal vraagstukken zitten rondom de logistieke inpasbaarheid van de voorgestelde dienstregelingen. Daarnaast kan de opening van nieuwe stations een voordeel zijn voor bestaande busreizigers en nieuwe treinreizigers, maar heeft als potentieel negatieve consequentie dat de reistijd voor de bestaande treinreizigers langer kan worden. Die analyse mis ik in de plannen van FMN.

De voorgestelde dienstregeling kan een startpunt zijn. Inspanningen van de regionale vervoerders en/of de wijze waarop decentrale overheden eisen stellen in hun concessies kunnen tot een verdere verhoging van frequenties leiden, maar daar staat altijd tegenover dat de beschikbare capaciteit voldoende moet zijn en het niet automatisch zo is dat nieuw aanbod ook een evenredige nieuwe vraag uitlokt. Daarnaast zal de integratie met het busvervoer ook deels leiden tot een verschuiving van de vraag (van bus naar trein) naast een mogelijke groei. Kosten en opbrengsten zullen wel met elkaar in verhouding moeten blijven.

Dat brengt mij bij een ander vraagstuk: de wijze van gunnen en de mogelijke efficiencywinsten. FMN presenteert de voordelen van decentralisatie en openbare aanbesteding, maar in de nadere uitwerking stelt zij deze ter discussie.

De voorkeur gaat uit naar een onderhandse gunning door Rijk of regio aan de zittende vervoerder. Na optimalisatie van het net kan vervolgens een nieuwe intermodale concessie openbaar worden aanbesteed. Het risico dat FMN ziet bij decentralisatie en openbare aanbesteding van de afzonderlijke treindiensten/-netten is suboptimale oplossingen. De kans bestaat dat (bestaande) bus en (nieuwe) treinvervoer door andere vervoerders worden uitgevoerd en/of de aanbesteding leidt tot verkeerde incentives (bijvoorbeeld zoveel mogelijk kilometers voor de laagste prijs) in plaats van optimale vervoerkundige oplossingen tegen de laagste prijs. Voor mij geldt dat het afsplitsen van regionale treindiensten moet leiden tot een decentrale verantwoordelijkheid over die treindiensten. De decentrale overheid dient dan de juiste afwegingen en keuzen te maken ten behoeve van de (regionale) reizigers. Het ligt niet voor de hand om

afgesplitste treindiensten centraal te blijven aansturen. Ook is het van belang dat ik de voorgestelde efficiencywinst terug kan zien in de financiële afspraken die dan gemaakt moeten worden met decentrale overheden.

Het afsplitsen van de huidige Sprinterdiensten in Brabant, Limburg, Gelderland, Overijssel, Friesland en Drenthe om de 5 voorgestelde Regionetten mogelijk te maken leidt tot een transitievraagstuk. Decentrale overheden moeten bereid zijn om de verantwoordelijkheid over te nemen en de integratie met het busvervoer te bewerkstelligen. Dat gaat over financiële randvoorwaarden, over de looptijd van huidige aanpalende busconcessies en over de bereidheid van decentrale overheden onderling om samen te werken. De Regionetten gaan namelijk over bestuursgrenzen van provincies en kaderwetgebieden heen. Ook zullen decentrale overheden en ik – als concessieverlener voor het hoofdrailnet – en/of de concessiehouder van het hoofdrailnet afspraken moeten maken. Niet alleen financieel, maar ook ten aanzien van de raakvlakken tussen IC's als onderdeel van het hoofdrailnet en de Regiosprinters van de Regionetten. Daarbij moet gekeken worden hoe dienstregelingen goed op elkaar afgestemd worden, hoe er met de tarieven en abonnementen wordt omgegaan en de geldigheid over en weer, maar bijvoorbeeld ook over gezamenlijke reisinformatie. De reiziger zal zich immers weinig willen aantrekken van verschillende concessiehouders en -verleners, die wil het openbaar vervoer integraal kunnen gebruiken voor zijn reis van A naar B.

Dit zijn ten dele transitievraagstukken, die je altijd tegenkomt als je iets wilt veranderen, maar vragen wel structurele oplossingen. De transitievraagstukken moeten uiteindelijk opwegen tegen de potentiële verbetering die het oplevert in termen van kwaliteit, kwantiteit en financiën. Die afweging is lastig te maken, maar niet onmogelijk.

Het vervolg

Kortom, ik zie kansen maar plaats ook kanttekeningen bij het plan. Op korte termijn maak ik mijn eigen afwegingen en keuzen over reikwijdte en gunningswijze van het hoofdrailnet. De keuze over de reikwijdte baseer ik primair op de inzichten uit het onderzoek naar reikwijdte en samenloop waarin onder andere ook gekeken is naar de effecten van het afsplitsen van stoptreinen buiten de brede Randstad. Daarbij zal ik ook kijken naar de standpunten van de decentrale overheden met wie ik op 23 juni bestuurlijk overleg voer, het advies van de consumentenorganisaties op het concept-beleidsvoornemen dat deze zomer volgt en de ideeën van de regionale vervoerders zoals ik die nu ken.

Mijn definitieve keuze over de reikwijdte landt in het beleidsvoornemen dat ik aan het einde van de zomer aan uw Kamer voorleg. Daarbij zal ik u ook het onderzoek naar reikwijdte en samenloop aanbieden.

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