

Vergaderjaar 2011–2012

23 645

Openbaar vervoer

Nr. 481

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 oktober 2011

Hierbij ontvang u mijn reactie op de rapportage van de Commissie Permanente Structuur en Dubbel opstaptarief in de treinraailketen. Het rapport heb ik u met een eerste reactie bij brief van 30 juni gestuurd (Kamerstukken II, 23 645, nr. 475). Zoals in deze brief aangegeven heb ik eerst met betrokken partijen gesproken alvorens u mijn volledige reactie te sturen. In de afgelopen periode hebben deze gesprekken plaatsgevonden.

Het uitgangspunt van de Commissie, een goed werkende OV-chipkaart met bijbehorend klantgemak, wordt omarmd door alle betrokken partijen in de regiegroep OV-chipkaart waarin alle betrokken partijen (ministerie, decentrale overheden, vervoerders en TLS) vertegenwoordigd zijn. De hoofdlijnen van het rapport van de Commissie worden breed ondersteund door de vervoerders, TLS en de decentrale overheden. Alle partijen hebben samen met mij vertrouwen dat we een goede koers varen. Nu gaat het erom de nog bestaande zorgpunten constructief en in gezamenlijkheid op te lossen zodat alle reizigers het gebruik van de OV-chipkaart enthousiast omarmen.

Ook de consumentenorganisaties vertegenwoordigd in het Landelijk Consumenten Overleg (LCO) zijn positief over het rapport van de Commissie. De adviezen doen recht aan de belangen van de reiziger.

De Commissie heeft met betrokkenheid van alle partijen geadviseerd over vier onderwerpen met betrekking tot de OV-chipkaart. De onderwerpen betroffen:

1. een permanente structuur
2. enkelvoudig in- en uitchecken in de treinketen
3. het dubbel opstaptarief in de treinketen
4. verlagen van het instaptarief

Het komt er nu op aan de adviezen van de Commissie om te zetten in oplossingen die geïmplementeerd worden. Daarvoor heb ik de voorzitter van de Commissie, de heer Meijdam, gevraagd om niet meer als adviseur

maar als kwartiermaker samen met betrokken partijen tot realisering van de oplossingen te komen.

1. Permanente structuur

Alle betrokken partijen onderschrijven het belang van een permanente structuur in beginsel voor de OV-chipkaart om te komen tot een effectieve besluitvorming rondom concessie-overstijgende onderwerpen. De structuur dient tot doel te hebben het gebruiksgemak veilig te stellen en verder te ontwikkelen. Tevens dient de structuur ervoor te zorgen dat de uitvoering transparant gebeurt en dat marktwerking wordt gefaciliteerd. De structuur dient derhalve te worden opgericht vanuit de visie dat de dienstverlening aan de reiziger verder wordt geoptimaliseerd, in een setting waar besluiten open en zorgvuldig tot stand komen en waarbij de stem van de reiziger wordt gehoord.

Uit de gevoerde gesprekken met betrokken partijen is naar voren gekomen dat de oprichting van een rechtsvorm met volledige zeggenschap complex is binnen het huidige rechtsbestel en gedecentraliseerde bevoegdheden die in de Wet personenvervoer 2000 zijn verankerd. Volledige zeggenschap impliceert immers dat concessieverlenende overheden een deel van hun wettelijke bevoegdheden, waarover ze aan hun volksvertegenwoordiging verantwoording moeten afleggen, moeten inleveren die mogelijk ook bestaande concessie-afspraken met hun vervoerders doorkruisen. Ook bij concessieoverschrijdende onderwerpen gaat het immers om bevoegdheden die uiteindelijk in de wet bij de concessieverleners zijn belegd.

Gelet op enerzijds de bestuurlijk- juridische complexiteit om volledige zeggenschap wettelijk te regelen en anderzijds de praktische noodzaak om de structuur snel van start te laten gaan, ligt een nadere uitwerking op korte termijn van effectieve (samenwerkings)mogelijkheden binnen het huidige rechtsbestel voor de hand. Die samenwerking dient evenwel niet vrijblijvend te zijn. Een vorm van praktische doorzettingsmacht is onontbeerlijk om resultaten neer te kunnen zetten die in het belang van de reiziger zijn. Een mogelijke invulling van de structuur is een privaatrechtelijke rechtsvorm, waarin partijen zijn vertegenwoordigd met inzet van hun eigen bevoegdheden. Dit kan op verschillende wijzen nader worden geconcretiseerd. Partijen hebben mij bevestigd dat ze met de kwartiermaker afspraken willen vastleggen over het oprichten van zo'n organisatie (rechtsvorm) en de wijze waarop over bepaalde concessie- overstijgende onderwerpen wordt besloten.

In de beoogde structuur komen twee besluitvormingselementen samen: gekwalificeerd advies en doorzettingsmacht. De op te richten organisatie, waarbinnen alle partijen betrokken zijn, werkt aan onderwerpen die op concessieoverstijgend en op nationaal niveau aandacht vragen en die het niveau van de individuele vervoerder of overheid overstijgen. Partijen binnen de organisatie komen idealiter samen tot een oplossing in de vorm van een gekwalificeerd advies richting de partij(en) tot wie een speciaal issue zich richt. Het advies moet gericht zijn op het algemeen belang, met bijzondere aandacht voor het belang van de reiziger en technische en financiële haalbaarheid. Wordt het advies niet aanvaard door de partij tot wie het advies zich richt of blijft een resultaat uit, dan wordt het voorgelegd aan het bestuur van de (op te richten) organisatie dat een besluit kan afdwingen.

In feite is hiermee sprake van een gelaagde aanpak. Het element gekwalificeerd advies geeft daarbij meer ruimte voor verschillende belangen en het zorgen voor draagvlak. De doorzettingsmacht dient als

terugvaloptie omdat een beslissing op een belangrijk (concessieoverstijgend) onderwerp geen patstelling verdraagt en een besluit is geboden. De kwartiermaker zal met partijen in een overeenkomst vastleggen in welke vorm de organisatie wordt opgericht en in welke vorm de elementen advies en de doorzettingsmacht wordt gegoten. Hierbij kan immers aan verschillende manieren worden gedacht. Een van de elementen waar de kwartiermaker naar zal kijken is het onderzoek dat wordt uitgevoerd door het Regionaal Openbaar Vervoer Beraad (overlegplatform van de decentrale overheden en hun vervoerders). In zijn brief van 3 oktober jl. (bijlage bij de vijfde voortgangsrapportage) heeft het ROVB gemeld dat partijen hebben ingestemd met een onderzoek naar het creëren van een arbitrage-instrument. In de oktobervergadering van de ROVB wordt dit nader ingevuld. Doel van het arbitrage-instrument is haperende vraagstukken in het decentraal openbaar vervoer tussen partijen voorgelegd kunnen worden voor een bindend en/of doorslaggevend advies ten gunste van een snellere voortgang.

Ook wat betreft de positie van TLS kunnen betrokken partijen zich vinden in de wens om concrete afspraken te maken. Het betreft de wens tot meer transparantie: naar concessieverleners in bijvoorbeeld reizigersstromen en gemiste transacties, naar vervoerders die geen aandeelhouder zijn in bijvoorbeeld de kosten). Twijfel aan het bestaan van een «level playing field» moet worden weggenomen.

De kwartiermaker wordt gevraagd om, na overleg met de betrokken partijen, de wijze waarop hier invulling aan wordt gegeven, verder uit te werken. Overeenkomstig het rapport van de Commissie is het uitgangspunt hierbij een nadere duiding en splitsing van beleidsbepalende taken en uitvoerende taken van TLS en het onderbrengen van die taken in de op te richten organisatie.

Opdracht aan de kwartiermaker

De kwartiermaker maakt met de betrokken spelers; de overheden, de vervoerbedrijven en TLS, concrete afspraken over de implementatie van de permanente structuur met een vorm van doorzettingsmacht. De consumentenorganisaties worden hierbij betrokken.

- De kwartiermaker heeft tot taak om de nieuwe organisatie op te richten en hiertoe met betrokken partijen afspraken te maken over de wijze waarop concessieverleners en concessiehouders hun zeggenschap aanwenden op onderwerpen die het niveau van een individuele concessie of individuele vervoerder overstijgen.
- De kwartiermaker neemt daarin ook mee de wijze waarop de stem van de reiziger wordt betrokken bij de landelijke besluitvorming.
- De kwartiermaker verkent samen met partijen welke onderwerpen concessieoverstijgende besluitvorming vergen en hoe financiële consequenties van adviezen en besluiten worden vormgegeven.
- De kwartiermaker zal aangeven hoe de beleidsbepalende taken van TLS afzonderlijk worden gewaarborgd en hoe dit wordt vormgegeven. Daarbij zal o.a. rekening worden gehouden met de vraag in hoeverre het hier gaat om een overheidstaak en welke publiekrechtelijke of privaatrechtelijke vorm het meest geschikt is. Daarbij is uitdrukkelijk de wens dat er geen belemmeringen ontstaan voor de marktwerking en zo mogelijk worden huidige belemmeringen weggenomen. Ook dient het belang van de aandeelhouders van TLS om de investeringen terug te verdienen te worden betrokken.

Samenwerking is in het belang van alle betrokken partijen. Behalve dat het belang van de reiziger hiermee is gediend, kunnen alle partijen voorts

structureel minder tijd en geld kwijt zijn voor het onderhoud en beheer van de OV-chipkaart.

Mocht het uiteindelijk niet lukken om op basis van voornoemde uitgangspunten, vrijwilligheid en wederzijds belang een permanente structuur op te richten die kan doorpakken, dan sluit ik niet uit dat het Rijk haar verantwoordelijkheid neemt en met wet- en regelgeving komt waarin de samenwerking een verplichtend karakter krijgt.

2. Enkelvoudig in- en uitchecken in de treinketen

Vervoerders en TLS hebben mij aangegeven dat enkelvoudig in- en uitchecken in de treinrailketen in theorie mogelijk is. De consumentenorganisaties hebben mij laten weten voorstander te zijn van een systeem met enkelvoudig in- en uitchecken. Ook de overheden en vervoerders onderschrijven het uitgangspunt dat enkelvoudig in- en uitchecken in de treinrailketen zal kunnen leiden tot een toename van het gebruiksgemak. Het aantal handelingen dat de reiziger moet uitvoeren wordt immers beperkt. Wel is het zo dat de complexiteit en daarmee de kosten van de uitvoering in sterke mate afhankelijk zijn van de door de vervoerders en concessieverleners gewenste vrijheidsgraden in de tariefstellingen en de tariefsystematiek. In haar rapport meldt de commissie dat door partijen een bedrag van € 50 miljoen is genoemd.

De Commissie adviseert om nader onderzoek te doen naar de consequenties in termen van technische maakbaarheid, kosten en bijbehorende doorlooptijden, voordat een definitieve keuze voor implementatie van enkelvoudig in- en uitchecken kan worden gemaakt. Bij «samenloop op het spoor» is het door de decentralisatie regelgeving mogelijk dat verschillende vervoerders een verschillend tarief hanteren voor hetzelfde traject. Dit aspect kan complicerend werken en dient als specifiek thema te worden meegenomen in het onderzoek. De Commissie adviseert daarbij tevens dat bij implementatie de reiziger gevraagd kan worden om middels een verhoging van de prijs van een treinreis een bijdrage te leveren. Ook als de kosten hoger dan € 50 miljoen uitvallen, zou dit geen onoverkomelijke bedragen opleveren. De commissie heeft berekend dat de prijsverhoging, bij een kostprijs van 50 miljoen, neerkomt op 3 eurocent per treinreis.

Gelet op de complexiteit van het onderzoek en de vele betrokken partijen zal het door de Commissie aanbevolen onderzoek mogelijk één jaar vergen. In de tussentijd zullen de spoorvervoerders moeten blijven zorgen voor goede communicatie en uitleg aan de reiziger middels Routing Signing Branding. Partijen zijn het eens dat het van belang is dat vervoerders in de overgangsfase ruimhartig omgaan met het couloncebeleid bij foutief in- en uitchecken. Hierover maakt de kwartiermaker met partijen nadere afspraken.

De Commissie adviseert de Amvb «handhaven papieren treinkaartje», die tot stand is gebracht voor het probleem van dubbel opstaptarief in de treinketen en geldt totdat dit probleem structureel is opgelost, ook van toepassing te verklaren tot het moment dat enkelvoudig in- en uitchecken is gerealiseerd.

Omdat eventuele implementatie van enkelvoudig in- en uitchecken pas op middellange termijn te realiseren is, zal ik het handhaven van het papieren treinkaartje hier niet aan verbinden. Zolang de reiziger met het papieren kaartje op het spoor kan reizen, is het namelijk niet mogelijk om de poorten te sluiten. Sluiting van de poortjes, door NS voorzien eind 2012, is echter wenselijk vanuit het oogpunt van sociale veiligheid en voor de businesscase van vervoerders.

Opdracht aan de kwartiermaker

- De kwartiermaker zal overeenkomstig het advies van de commissie een nader onderzoek laten uitvoeren naar enkelvoudig in- en uitchecken. Dit onderzoek moet antwoord geven op de vraag over de maakbaarheid, de financiering, de samenhang met issues die voortkomen uit decentralisatieregelgeving (zoals tariefvrijheid en «samenloop op het spoor») en de doorlooptijd van enkelvoudig in- en uitchecken in de treinrailketen. Uitgangspunt is dat, behoudens technische en/of bedrijfseconomische onhaalbaarheid gekomen wordt tot enkelvoudig in- en uitchecken in de treinrailketen
- Daarnaast maakt de kwartiermaker nadere afspraken met de spoorvervoerders en haar concessieverleners over een ruimhartig couloancebeleid door vervoerders.

3. Dubbel opstaptarief in de treinketen

De vervoerders en decentrale overheden hebben aangegeven om conform de lijn van de commissie het dubbel opstaptarief in de treinketen op te willen lossen. Het overstaprecht in de treinrailketen wordt dusdanig ingesteld, dat de reiziger bij het overstappen tussen twee treindiensten geen nieuw opstaptarief betaalt.

Binnen dit systeem behouden de decentrale overheden echter de keuze om ook bij reizigers die vanaf bus, tram of metro overstappen op het regionaal treinvervoer het opstaptarief al dan niet in rekening te brengen. De voorwaarde die hierbij uitdrukkelijk door de sector is gesteld, is dat er aandacht wordt gegeven aan en adequate oplossingen worden geboden voor eventueel weglekken van omzet in de totale regionale vervoersketen en de mate van inpasbaarheid van een dergelijke wijziging in lopende concessies waar concessieovereenkomsten tussen opdrachtgevers en vervoerders zijn gesloten.

De consumentenorganisaties hebben mij aangegeven zich te kunnen vinden in de eventuele consequentie, dat met het instellen van het overstaprecht in de treinrailketen, het overstaprecht naar het regionale busvervoer komt te vervallen en de reiziger hier dus een opstaptarief gaat betalen. De situatie die dan ontstaat is gelijk aan de situatie van het papieren vervoerbewijs en daarmee voor de consumentenorganisaties acceptabel.

Opdracht aan de kwartiermaker

- De kwartiermaker werkt samen met betrokken partijen de technische mogelijkheden uit met hun effecten op het businessmodel van de regionale spoorvervoerders.
- De kwartiermaker zal samen met partijen een route en tijdsplan opstellen om zo spoedig als mogelijk de oplossing van het dubbel opstaptarief te implementeren.
- Het financieringsmodel is onderdeel van de nadere uitwerking.

Zolang partijen niet tot oplossing van het dubbel opstaptarief komen, blijft de AMvB, die het accepteren van het papieren treinkaartje verplicht stelt, van toepassing. De reiziger heeft hiermee de mogelijkheid om het dubbel opstaptarief op het spoor te vermijden. Op deze manier wil ik waarborgen dat er een klantvriendelijke oplossing komt voor het dubbele opstaptarief en een aanpak vanuit het perspectief van de reiziger.

4. Verlagen van het instaptarief van 4 naar 3 Euro

De Commissie rapporteert dat het instaptarief geen invloed heeft op de toegankelijkheid van het openbaar vervoer. De consumentenorganisaties vertegenwoordigd in het LCO ondersteunen de lijn van de Commissie. Ik zie dan ook geen aanleiding om decentrale overheden te verzoeken het instaptarief te verlagen. Dit onderwerp wordt dan ook niet nader uitgewerkt.

Tot slot

De heer Meijdam zal als kwartiermaker samen met de betrokken partijen, waaronder de concessieverleners, de vervoerders, TLS en de consumentenorganisaties uitwerken op welke wijze de opdracht in deze brief wordt geïmplementeerd. Ik heb de kwartiermaker gevraagd om mij in december te informeren over zijn vorderingen en welke overeenstemming is bereikt. Ik zal uw Kamer op de hoogte houden van de bevindingen van de kwartiermaker.

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