

Vergaderjaar 2019–2020

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 888

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR MILIEU EN WONEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 februari 2020

Als verlener van de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet zie ik er op toe dat de vervoerder ervoor zorgt dat treinreizigers kunnen vertrouwen op een betrouwbare en aangename reis. In de concessie heb ik daarom afspraken over de te halen prestaties door de vervoerder vastgelegd. Nu we halverwege de looptijd van de huidige concessie zijn, evalueer ik hoe de eerste helft van de concessieperiode is verlopen. Ik bekijk daarbij of er reden is om de gemaakte afspraken nog beter aan te laten sluiten bij de beleving van de reiziger en de ontwikkelingen op het spoor van de afgelopen jaren.

Op 12 september jl. heb ik uw Kamer geïnformeerd over de voortgang van de evaluatie van de concessie, de zogeheten midterm review.¹ In die brief heb ik tevens aangegeven dat ik voornemens ben om in het voorjaar van 2020 een geactualiseerde concessie voor de periode 2020–2024 vast te stellen. Ik informeer u nu over de voortgang van de evaluatie en de uitgangspunten die ik hanteer bij het actualiseren van de concessie, met name ten aanzien van het ambitieniveau op de prestatie-indicatoren in de komende jaren. Want vanzelfsprekend blijft het uitgangspunt dat de belangen van de reiziger voorop staan en dat de vervoerder er alles aan blijft doen om de prestaties op peil te houden en waar mogelijk te verbeteren. De voortgang van de midterm review en de overwegingen die ten grondslag liggen aan de actualisatie van de concessie, licht ik hieronder nader toe.

Evaluatie eerste helft van de concessieperiode

In mijn brief van 12 september jl. heb ik aangegeven dat met de midterm review wordt getoetst of de uitvoering van de concessie door NS heeft geleid tot verbeteringen zoals in de Lange Termijn Spooragenda (LTSa) beoogd. Het betreft een evaluatie over de prestaties van NS en de mate waarin programma's en verplichtingen onder de concessie zijn gereali-

¹ Kamerstuk 29 984, nr. 863.

seerd gedurende de eerste helft van de concessieperiode (2015–2019). Ook wordt de werking van het sturings- en sanctieringsregime geëvalueerd. Met andere woorden: de mogelijkheden voor de concessieverlener om de vervoerder maximaal te prikkelen tot de best mogelijke prestaties voor de reiziger. De onderzoekers hanteren als centrale vragen: 1) in hoeverre heeft de uitvoering van de concessie door NS geleid tot de voor de LTSa noodzakelijke verbetering, 2) werkt de concessie zoals beoogd, en 3) is er – gegeven de ontwikkelingen – een actualisatie van de concessie nodig?

Ik informeer uw Kamer nu over de voortgang van de evaluatie en de gesprekken die de onderzoekers daarover met onder andere mijn ministerie en NS voeren. Het evaluatierapport wordt in het voorjaar van 2020 opgeleverd, als de prestatiecijfers over (de tweede helft van) 2019 verwerkt zijn. Uiteraard stuur ik het evaluatierapport in het voorjaar van 2020 ook aan uw Kamer toe.

Het voorlopige beeld is dat de uitvoering van de concessie door NS in de afgelopen 5 jaar heeft bijgedragen aan de voor de LTSa noodzakelijke verbetering van de spoorprestaties. Uit de aan uw Kamer aangeboden (half)jaarverantwoordingen over de periode 2015 t/m de eerste helft van 2019 blijkt dat de prestaties van NS op de meeste prestatie-indicatoren een stijgende trend laten zien.² Zoals ik op 12 september jl. aan uw Kamer heb gemeld, scoort NS in de eerste helft van 2019 op alle 12 prestatie-indicatoren boven de bodemwaarden en op 10 indicatoren ook boven de streefwaarden die voor 2019 zijn afgesproken. Er rijden meer treinen, de reiziger komt vaker op tijd aan en er zijn minder storingen. Dit alles is ook terug te zien in een hoge klanttevredenheid. Er blijven natuurlijk uitdagingen, bijvoorbeeld waar het gaat om het borgen van de prestaties op de HSL. Naast de stijgende lijn in de operationele prestaties, is het voorlopige beeld dat NS ook aan de overige concessieverplichtingen invulling heeft gegeven. Dit betreft bijvoorbeeld de uitvoering van programma's onder concessiesturing, maar ook inspannings- en resultaatverplichtingen over de dienstregeling, toegankelijkheid en diverse samenwerkings- en informatieverplichtingen.

In de concessie is gekozen voor een sturingsarrangement waarin lenW als concessieverlener een stevige regierol heeft, waarbij NS en spoorbeheerder ProRail gelijkgericht worden aangestuurd en waarbij er een verdergaande en constructieve samenwerking met de partijen in de spoorsector moest komen.³ Het voorlopige beeld is dat dit sturingsarrangement werkt zoals beoogd. Door de scherpe sturing op prestatie-indicatoren richt de focus bij NS zich op het leveren van betere operationele prestaties. Dat is ook het geval voor de gelijkgerichte sturing van NS en ProRail, die bijvoorbeeld gehanteerd wordt bij enkele programma's en de gezamenlijke prestatie-indicatoren over reizigerspunctualiteit.

Actualisatie van de concessie

In de afgelopen periode heb ik met NS gesproken over de actualisatie van de concessie voor de periode 2020–2024. Het belang van de reiziger staat ook bij deze actualisatie vanzelfsprekend voorop. Ik onderscheid daarin twee elementen. Aan de ene kant is er de blijvende uitdaging om voor nog meer reizigers de trein een volwaardig, aantrekkelijk, snel en

² Uw Kamer ontvangt elk jaar een halfjaarverantwoording en een jaarverantwoording over de prestaties van NS. Zie hiervoor diverse brieven in dossier 29 984. De meeste recente is de halfjaarverantwoording over 2019. Kamerstuk 29 984, nr. 863.

³ Zie voor een nadere toelichting op het sturingsarrangement van de concessie hoofdstuk 6 van de algemene toelichting bij de concessie. Kamerstuk 29 984, nr. 573.

comfortabel alternatief te laten zijn. Met andere woorden, om de huidige groei in het aantal reizigers door te zetten. Aan de andere kant moet voor alle mensen die met de trein reizen en dat blijven doen, het kwaliteitsniveau in stand blijven en waar mogelijk verbeterd worden. Daarvoor is het belangrijk dat met de concessie ook in de komende jaren wordt gestuurd op zowel het faciliteren van de reizigersgroei als op een continue verbetering van de prestaties.

Ik vind dat van NS mag worden verwacht dat tijdig wordt ingespeeld op het accommoderen van een reguliere, te verwachten groei van het aantal reizigers. Bijvoorbeeld door tijdig te investeren in voldoende materieel. NS doet dat ook. Zoals ik 10 oktober jl. aan uw Kamer heb gemeld, sluit de (geplande) materieelbeschikbaarheid volgens NS de komende tien jaar aan op de behoefte.⁴ Bij hogere groei dan waarop NS op basis van de gebruikte groei modellen had kunnen anticiperen, is bijsturen echter lastig. Dat geldt met name op de korte termijn. De voor de hand liggende oplossing, om extra materieel bij te bestellen en in te zetten om de hogere reizigersaantallen te accommoderen, kost immers tijd. Daarnaast blijkt dat de hogere reizigersgroei zich vooral voordoet op trajecten die tijdens de spits al maximaal benut worden. Het inzetten van extra- of langere treinen is in dat soort gevallen pas mogelijk als ook investeringen in bijvoorbeeld de perroncapaciteit en de tractie- en energievoorziening worden gedaan. Ook dergelijke investeringen kosten tijd.

Gezien de huidige sterke reizigersgroei, wil ik in de prestatieafspraken met NS voor de komende jaren rekening houden met het scenario dat er zich een hogere groei voordoet dan waarop redelijkerwijs met investeringen in materieel en infrastructuur had kunnen worden geanticipeerd. Daarom ben ik van plan afspraken te maken die een prikkel tot prestatieverbetering bevatten, maar die tegelijkertijd rekening houden met het hiervoor genoemde scenario dat er een hoger dan verwachte groei plaatsvindt. Bij de te maken prestatieafspraken hecht ik er sterk aan dat de nu door NS gehanteerde groeicijfers en de manier waarop die zich eventueel zou moeten vertalen in de prestatieafspraken door een onafhankelijke partij worden getoetst. Ik wil namelijk dat objectief komt vast te staan of de extra groei in reizigers (tijdelijke) uitdagingen met zich meebrengt die van invloed zijn op het kunnen voldoen aan de prestatieafspraken. Het staat bij mij voorop dat het af te spreken prestatieniveau, en eventuele aanpassingen daarop, altijd moet leiden tot een prikkel tot continue verbetering van de kwaliteit die NS levert. De reizigers rekenen daar ook op.

Sturing via prestatie-indicatoren

In de afgelopen jaren heb ik gestuurd op 12 prestatie-indicatoren, verdeeld over thema's als het oordeel van reizigers, de punctualiteit, de kans op een zitplaats en reisinformatie. Deze thema's blijven ook de komende jaren relevant. Daarom ben ik van plan de meeste prestatie-indicatoren te blijven hanteren. Ook het gezamenlijk aansturen van NS en ProRail op enkele van deze indicatoren wil ik graag behouden. De gelijkgerichte indicatoren zullen daarom deel uitmaken van het sturingsarrangement van het zbo ProRail.

Ik beoog enkele inhoudelijke verbeteringen aan de set prestatie-indicatoren van NS door te voeren. De beleving van reizigers blijft voor mij leidend. De prestatie-indicatoren moeten hier goed op aansluiten. Dat is nu nog niet op alle indicatoren het geval. Zo geven reizigers bijvoorbeeld aan dat de reisinformatie nog niet in alle gevallen voldoet. Denk aan de vervelende situatie van een storing op het spoor, waarin reizigers extra

⁴ Kamerstuk 22 026, nr. 509.

behoefte hebben aan tijdige, juiste en volledige informatie over het voortzetten van hun reis. Ook de sturing op het verminderen van het aantal te volle treinen en het verbeteren van de deur-tot-deurreis sluit nog niet volledig aan bij de wensen die reizigers hierbij hebben. Ik ben daarom in overleg met NS over verbeteringen aan deze indicatoren. Hier betrek ik tevens de reizigersorganisaties bij.

Qua ambitieniveau op de prestatie-indicatoren ben ik op hoofdlijnen voornemens de meeste bodemwaarden, het jaarlijkse minimum prestatieniveau waaraan NS moet voldoen, te continueren en waar mogelijk te verscherpen. Ik zie daarvoor bijvoorbeeld ruimte bij de prestatie-indicatoren die gaan over het klantoordeel, waar zich de laatste jaren al een hogere waardering vanuit de reizigers voordoet. In aanvulling daarop ben ik van plan de meeste streefwaarden voor 2024, de hogere prestaties waar ik NS in de komende jaren toe wil prikkelen, te verhogen. Op onderdelen zijn de huidige streefwaarden (die voor 2019 golden) overigens al hoog, dus in die gevallen is het verbeterpotentieel richting 2024 beperkter.

Tot slot ben ik voornemens om een aanpassing aan de sturingsafspraken door te voeren. Dat wil ik doen op een zodanige wijze dat de vervoerder zoveel mogelijk wordt gestimuleerd om de reizigersgroei te faciliteren. In dat verband vind ik dat een hogere streefwaarde bedoeld zou moeten zijn als het streven naar een nog betere prestatie. Ik overweeg daarom op enkele indicatoren, die te maken hebben met het faciliteren van de reizigersgroei, alleen een positieve stimulans te verbinden aan het (al dan niet) halen van de voor 2024 verhoogde streefwaarden. Op deze manier wil ik ervaring opdoen met het lonender maken van de verdere verbetering van de prestaties die ik van de vervoerder verwacht. Uiteraard behoud ik de mogelijkheid tot het opleggen van een boete als de bodemwaarden, de minimaal gewenste prestatie die ik als concessieverlener verwacht, niet worden gehaald.

Aanvullende actualisaties van de concessie

Naast de beoogde sturing via prestatie-indicatoren, wil ik de concessie graag actualiseren op ontwikkelingen die sinds 2015 hebben plaatsgevonden. Ik heb NS daarom gevraagd aanvullende inspanningen te leveren op bijvoorbeeld sociale veiligheid, internationaal spoorvervoer, duurzaamheid en MaaS (Mobility as a Service). Belangrijke onderwerpen die ook aandacht krijgen in de lopende evaluatie. Met NS wil ik op hoofdlijnen aanvullende afspraken maken over de volgende zaken:

Sociale veiligheid

Veiligheid is natuurlijk een randvoorwaarde voor een fijne en comfortabele reis. Het continueren van de inzet van veiligheid- en servicemedewerkers op stations door NS draagt bij aan de sociale veiligheid van reizigers en personeel. Dit geldt ook op stations die door andere vervoerders worden bediend. Omdat dit onderwerp overminderd aandacht nodig heeft, ben ik met NS in gesprek over de financiële randvoorwaarden voor de inzet van deze medewerkers.

Internationaal spoorvervoer

Zoals in diverse brieven aan uw Kamer is toegelicht wil ik de trein als duurzaam en aantrekkelijk alternatief voor het vliegtuig stimuleren. We willen twee miljoen extra reizigers verleiden om op korte afstanden binnen Europa de trein te kiezen. Door opname van een inspanningsverplichting in de concessie vraag ik NS hier actief op te acteren. Ook

verwacht ik een verplichting op te kunnen nemen om de reisinformatie voor internationale bestemmingen te verbeteren.

Duurzaamheid

In de concessie is geen definitie opgenomen van duurzaamheid. Door het toevoegen van belangrijke en concrete aandachtsgebieden die onder duurzaamheid vallen, kan via de concessie gerichter worden gestuurd op dit belangrijke onderwerp. Ik denk daarbij aan CO₂-reductie, reductie van het energiegebruik en betere sturing op het verbeteren van circulariteit.

MaaS

Slimmer en duurzamer gebruik maken van de bestaande capaciteit en vervoermiddelen dankzij benutting van data uit slimme apps. Dat is wat MaaS mogelijk maakt, waarvoor zeven nationale pilots zijn gestart en waar ik ook met NS stappen in wil maken. In lijn met de in het Nationaal Openbaar Vervoer Beraad (NOVB) gemaakte afspraak,⁵ ben ik met NS in overleg over het verbeteren van de MaaS-waardigheid van de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet.

Tot slot

Het is mijn ambitie om de reiziger ook de komende jaren snel, betrouwbaar en comfortabel op de plek van bestemming te laten aankomen. In deze brief heb ik op hoofdlijnen toegelicht hoe ik invulling wil geven aan de gewenste continue verbetering van de kwaliteit van het spoorvervoer. In de komende periode werk ik deze hoofdlijnen nader uit tot een geactualiseerde concessie voor de periode 2020–2024. Zoals gezegd laat ik de nu door NS gehanteerde groeicijfers en de manier waarop dit zich eventueel zou moeten vertalen in de prestatieafspraken, nog onafhankelijk toetsen. Over de actualisatie van de concessie vraag ik tevens nog advies aan de consumentenorganisaties vertegenwoordigd in het Locov. Ik verwacht uw Kamer in het voorjaar van 2020, in de aanloop naar het integrale besluit over de ordening op het spoor, nader te informeren over de actualisatie van de concessie. Ik stuur u dan ook het genoemde evaluatierapport toe, dat ingaat op de prestaties in de periode 2015–2019.

Tevens stuur ik u dan het evaluatierapport over de uitvoering van de beheerconcessie door ProRail in de periode 2015–2019. In mijn brief van 12 september 2019 heb ik uw Kamer gemeld dat ook voor de beheerconcessie een midterm review wordt uitgevoerd,⁶ maar dat dit vanwege de omvorming van ProRail tot zbo niet tot een geactualiseerde beheerconcessie leidt. Op ProRail wordt de Kaderwet zbo's van toepassing, aangevuld met voorschriften uit de instellingwet en lagere regelgeving die specifiek zijn afgestemd op de sturings- en verantwoordingsbehoefte rond het zbo ProRail en zijn wettelijke taken. Dit betreft o.a. (gelijkgerichte) prestatie-indicatoren. Daarmee blijft geborgd dat ProRail en NS voor een aantal zaken gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen.

De evaluaties onderstrepen het hanteren van deze gezamenlijke aansturing. Voor zover de afronding van de evaluatie van de beheercon-

⁵ Kamerstuk 31 305, nr. 294.

⁶ Kamerstuk 29 984, nr. 863.

cessie nog aanvullende aandachtspunten voor de lagere regelgeving oplevert, zullen die de komende maanden bij de zbo-vorming betrokken worden.

De Minister voor Milieu en Wonen,
S. van Veldhoven-van der Meer