



Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Reactie op aanvullende adviezen concept- ontwerpconcessie HRN

Datum

17 augustus 2023

Inleiding

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) heeft ProRail en de consumentenorganisaties vertegenwoordigd in het Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (Locov) gevraagd om in het kader van de nieuwe concessie voor het hoofdrailnet een aanvullend advies uit te brengen op het gebied van tarieven en prestatie-indicatoren. ProRail heeft aangegeven geen aanvullend advies te geven. Locov heeft dit advies op 28 juli 2023 uitgebracht.¹ In dit stuk worden de adviezen van Locov van een reactie voorzien.

¹ Dit advies is raadpleegbaar via www.rijksoverheid.nl/concessie2025.

Tarieven en tariefdifferentiatie

Locov adviseert de bepalingen over een nieuw gedifferentieerd tariefstelsel in artikel 30 lid 19 t/m 24 niet op te nemen in de concessie.

IenW neemt dit advies niet over. IenW vindt het van belang dat het gesprek over een nieuw gedifferentieerd tariefstelsel wordt gevoerd. IenW vindt ook dat NS dat niet alleen moet doen, maar hierover in gesprek moet met regionale vervoerders en decentrale overheden. Ook wil IenW dat de consumentenorganisaties om advies worden gevraagd en dat het voorstel met IenW wordt besproken. Dat proces is in artikel 30 vastgelegd.

Locov adviseert de mogelijke komst van een nieuw tariefstelsel niet te laten doorwerken in andere concessiebepalingen. Locov geeft aan dat, mocht er een goed uitgewerkt voorstel komen dat op draagvlak kan rekenen, de concessie dan op een later moment kan worden aangepast.

IenW wil een concessie met ambitie voor de reiziger en kwaliteitsverbeteringen waar dat kan. NS heeft aangegeven dat bepaalde kwaliteitsverbeteringen, bijvoorbeeld als het gaat om het verminderen van het aantal drukke treinen in de spits, samenhangt met de mate waarin NS ruimte krijgt om tarieven te differentiëren naar tijd en/of plaats. Zoals hierboven aangegeven vindt IenW het belangrijk dat het gesprek hierover wordt gevoerd, in goede afstemming met relevante stakeholders. Mocht blijken dat de invoering van een nieuw tariefstelsel niet of in aangepaste vorm wordt ingevoerd, gaan IenW en NS in gesprek over de mate waarin de eisen uit de concessie kunnen worden behaald. De beoogde kwaliteitsverbeteringen voor de reiziger zijn voor IenW in dat gesprek het uitgangspunt.

Locov adviseert om een onderzoek te laten uitvoeren naar de betaalbaarheid van het openbaar vervoer, de mogelijkheden van het vergroten daartoe via een nieuw tariefstelsel én via andere maatregelen én een second opinion uit te voeren op de bevindingen in het PWC-rapport.

Het tariefonderzoek heeft laten zien dat de betaalbaarheid van het treinproduct kan worden verbeterd door de tarieven in de daluren omlaag te brengen. In de ontwerpconcessie is vastgelegd dat de invoering van een nieuw tariefstelsel moet leiden tot een gewogen gemiddelde tariefdaling voor de reiziger. Dat neemt niet weg dat er zorgen zijn over bijvoorbeeld forenzen die de spits niet kunnen mijden en de reiskosten ook niet vergoed krijgen van de werkgever. IenW begrijpt deze zorgen en heeft daarom in de concessie opgenomen dat er aandacht moet zijn voor een limitatief aantal beroepsgroepen. IenW vindt dat het tariefonderzoek gedegen is uitgevoerd en ziet op dit moment geen reden voor een second opinion. IenW ziet op dit moment ook geen reden voor het uitvoeren van een onderzoek naar de betaalbaarheid van het openbaar vervoer.

Locov adviseert om in de concessie te borgen dat het tariefstelsel moet bijdragen aan het doel van de concessie om het aantal reizigers over de gehele dag te vergroten, inclusief de spits. Locov wil daarbij borgen dat de betaalbaarheid van het OV voor alle groepen reizigers niet mag verslechteren. Tot slot adviseert Locov om als Rijk met een maatregelenpakket in overleg met werkgevers en onderwijsinstellingen te komen, om spreiding van reizigers te stimuleren buiten het tariefstelsel om.

Locov schept in het aanvullend advies ten onrechte het beeld dat tariefdifferentiatie een doel op zich zou zijn of dat dit nodig is voor extra inkomsten voor NS. Beide stellingen zijn onjuist. Tariefdifferentiatie is een middel dat als doel heeft om reizigers te spreiden over de dag, over de week en binnen de spits, om zo het aantal drukke treinen te verminderen en het reiscomfort voor de reiziger te vergroten. Daarbij is in de ontwerpconcessie vastgelegd dat invoering van het nieuwe tariefstelsel rekening tot een gewogen gemiddelde tariefverlaging voor de reiziger moet leiden. Dit betekent dat er tegenover tariefverhogingen op drukke tijden en plaatsen tariefverlagingen staan op rustige momenten.

Tariefdifferentiatie leidt er onvermijdelijk toe dat sommige reizigers meer gaan betalen dan nu. Dit kan alleen worden voorkomen als tariefdifferentiatie gepaard gaat met een verhoging van de subsidie aan NS, maar daarvoor heeft IenW geen middelen op de begroting. Wel is in de concessie opgenomen dat er aandacht moet zijn voor een limitatief aantal beroepsgroepen die door de aard van hun werkzaamheden in de spits moeten reizen en niet door hun werkgever gecompenseerd worden.

Tot slot deelt IenW met Locov dat naast tariefmaatregelen ook gesprekken met onderwijsinstellingen, grote werkgevers, werkgevers- en werknemersorganisaties en relevante overheidsorganisaties nodig blijven om spreiding van reizigers te bewerkstelligen. Het Rijk is onderdeel van deze gesprekken en neemt de suggesties van Locov daarin ter harte.

Locov adviseert om in artikel 30 op te nemen dat IenW een toetsingskader vaststelt waarbinnen NS voorstellen voor een nieuw tariefstelsel mag doen en dat IenW bij een nieuw tariefstelsel kaders stelt voor de borging van de betaalbaarheid. Locov adviseert te bepalen dat het toetsingskader pas kan worden vastgesteld nadat IenW hierover advies heeft gevraagd aan de Consumentenorganisaties in het Locov, de Samenwerkende Decentrale Vervoerautoriteiten en andere OV-bedrijven. Na het vaststellen van het toetsingskader kan NS een voorstel voor een nieuw tariefstelsel ter goedkeuring aan IenW voorleggen.

IenW begrijpt dit verzoek van Locov en heeft artikel 30 hierop aangepast. In artikel 30 is nu opgenomen dat NS het voorgenomen nieuwe tariefstelsel met IenW bespreekt, zodat IenW kan toetsen of het voorstel voldoet aan de eisen zoals die hierover in het 19^e lid zijn vastgelegd. IenW zal deze eisen samen met NS nader uitwerken in een kader dat bij deze toetsing kan worden gehanteerd.

Locov adviseert om expliciet vast te leggen dat kan worden besloten het nieuwe tariefstelsel terug te draaien als het beoogde effect na uiterlijk twee jaar niet is bereikt. Dit vraagt dat u de beoogde doelen ook in concrete cijfers vastlegt.

IenW neemt dit advies niet over. Als daar aanleiding toe is, kan de concessie worden gewijzigd na wederzijdse instemming door de concessieverlener en concessiehouder. Het is overigens niet de verwachting dat alle effecten van een nieuw tariefstelsel na twee jaar al volledig zichtbaar zijn.

Locov adviseert in de concessie op te nemen dat het nieuwe tariefstelsel alleen na instemming van IenW kan worden ingevoerd en pas nadat Consumentenorganisaties in het Locov, de Samenwerkende Decentrale Vervoerautoriteiten en andere OV-vervoerders hierover hebben kunnen adviseren, waarbij de resultaten van de toetsing aan het toetsingskader zijn toegevoegd bij de adviesaanvraag.

In artikel 30 is al geborgd dat NS het voorgenomen tariefstelsel moet bespreken met regionale vervoerders en decentrale overheden, en dat NS de consumentenorganisaties om advies moet vragen. Daarna vindt een gesprek tussen IenW en NS plaats, waarbij IenW toetst of het voorgenomen nieuwe tariefstelsel voldoet aan de eisen die hierover in de concessie zijn vastgelegd.

Locov adviseert de tariefbevoegdheid bij de concessieverlener te leggen en niet te mandateren aan NS.

IenW neemt dit advies niet over. In de brief waarmee het tariefonderzoek aan de Tweede Kamer is aangeboden heeft IenW uitvoerig toegelicht waarom IenW de huidige sturing op dit punt wil handhaven (namelijk dat NS tariefbevoegd is binnen de tariefkaders van de concessie). IenW volgt hiermee het advies in het tariefonderzoek. Een instemmingsrecht door IenW impliceert dat IenW de tarieven kan bijstellen. Dat kan echter niet zonder de daarvoor benodigde financiële middelen. Die financiële middelen heeft IenW niet op de begroting beschikbaar. IenW wil geen verwachtingen scheppen die niet waargemaakt kunnen worden.

Locov adviseert om de extra tariefverhogingen van twee keer 3,5% (per 1 januari 2024 en per 1 januari 2026) niet door te voeren en de financiële tekorten op een andere wijze in te vullen.

IenW neemt dit advies niet over. IenW heeft namelijk geen financiële middelen op de begroting om de financiële tekorten op een andere wijze in te vullen.

Locov adviseert een striktere verplichting tot concessie-overstijgende producten op te nemen dan de inspanningsverplichting in de huidige ontwerpconcessie.

IenW is van mening dat aan deze oproep afdoende gehoor is gegeven in de ontwerpconcessie, onder meer door vast te leggen dat NS constructief deel moet nemen aan gesprekken in het NOVB over concessie-overstijgende vraagstukken op het gebied van tarieven. Ook staat in de concessie dat NS zich moet inspannen om met andere concessiehoudende vervoerders multimodale reisproducten aan te bieden, als de meerwaarde voor reizigers is aangetoond. IenW herkent het belang dat Locov aangeeft bij interoperabele producten. Daar zijn al mooie voorbeelden van. Zoals in de Kamerbrief bij de aanbidding van het tariefonderzoek aangegeven komen dit soort abonnementsvormen tot stand door een samenspel tussen verschillende vervoerders en (regionale) concessieverleners. Productintegratie vraagt niet om landelijke sturing vanuit Den Haag, maar om maatwerk op basis van (regionale) behoeften van reizigers.

Locov adviseert in artikel 30 een nieuw lid toe te voegen waarbij het invoeren van reservering niet wordt toegestaan, inclusief een specifieke bepaling over de IC Berlijn.

In artikel 29, zesde lid, is reeds vastgelegd dat de binnenlandse treindiensten die onder de concessie vallen geen reservering hoeft te worden gemaakt. Hiermee heeft IenW al invulling gegeven aan dit thema. De IC Berlijn maakt geen onderdeel uit van de nieuwe concessie.

Locov adviseert de extra tariefverhoging van tweemaal 3,5% niet op te nemen in de concessie.

Zoals eerder aangegeven kan IenW dit advies niet overnemen.

Locov adviseert de optie voor een extra tariefverhoging bij stijgende energiekosten te corrigeren voor groei van het volume en NS via de concessie te prikkelen de energiekosten zo laag mogelijk te houden.

IenW neemt het eerste advies van Locov over, door in de toelichting op artikel 30 te benadrukken dat bij deze bepalingen uit wordt gegaan van dezelfde energievolumes. Deze bepalingen gaan immers alleen over afwijkingen in de prijscomponent van de energiekosten. Als de energiekosten stijgen doordat er meer treinkilometers worden gereden, kan dat geen aanleiding zijn voor een tariefverhoging. In het elfde lid van dit artikel is bepaald dat, als de energiekosten meer dan 5% boven CPI stijgen en er grote vraaguitval ontstaat, IenW en NS in gesprek gaan hierover.

Locov adviseert om in de concessie als doel van het nieuwe tariefstelsel op te nemen "maximale groei van het aantal reizigers in combinatie met een betere bezetting van de treinen" in plaats van "betere spreiding tussen spits en dal".

Zoals eerder aangegeven is het doel van tariefdifferentiatie om reizigers te spreiden over de dag, over de week en binnen de spits, om zo het aantal drukke treinen te verminderen en het reiscomfort voor de reiziger te vergroten.

Locov adviseert om in de concessievoorwaarden op te nemen dat elke drie jaar een onafhankelijke ex-post evaluatie wordt uitgevoerd op de tariefgrondslagen.

IenW neemt dit advies niet over. IenW toetst vanuit het reguliere concessiebeheer ieder jaar of de tariefvoorstellen van NS aan de concessievoorwaarden voldoen. Wanneer er een wens is tot het doen van externe onderzoeken, is die ruimte er al.

Locov adviseert om het 23^e lid van artikel 30 te schrappen, waarin de koppeling met artikel 76 over het netto financieel effect wordt gelegd.

IenW benadrukt nogmaals dat opbrengstenverhoging niet het doel is van introductie van het nieuwe tariefstelsel. Het nieuwe tariefstelsel moet juist leiden tot een gewogen gemiddelde tariefverlaging voor de reiziger. De koppeling met het negende lid van artikel 76 is gelegd om een gesprek tussen IenW en NS tot stand te brengen mocht een het nieuwe tariefstelsel niet of in aangepaste vorm worden ingevoerd. De beoogde kwaliteitsverbeteringen voor de reiziger zijn voor IenW in dat gesprek het uitgangspunt.

Locov adviseert de mogelijkheid tot tariefdifferentiatie zoals opgenomen in lid 24 van artikel 30 te schrappen.

Deze bepaling staat los van de introductie van een nieuw tariefstelsel en zoals Locov aangeeft bevat de huidige concessie al een vergelijkbare bepaling.

Prestatie-indicatoren

Locov adviseert negatief op lagere bodem- en streefwaarden veroorzaakt door financiële kaders. Indien IenW hieraan vasthoudt, adviseert Locov de impact hiervan inzichtelijk te maken zodat deze kan worden betrokken bij de politieke besluitvorming.

Voor het bepalen van de hoogte van de bodem- en streefwaarden van de prestatie-indicatoren (PI's) is rekening gehouden met de verplichtingen uit de concessie en het bijbehorende financiële kader. Het zou niet reëel zijn om dat niet te doen, omdat NS zich moet houden aan die verplichtingen. Het is niet mogelijk om de kwantitatieve impact van de financiële keuzes op de hoogte van de bodem- en streefwaarden inzichtelijk te maken.

Locov adviseert in de concessie tenminste de mogelijkheid op te nemen om op een later moment alsnog gedifferentieerde sturing middels een ondergrens per traject op te nemen en om dit mogelijk te maken vanaf de start van de concessie tenminste voor zitplaatskans, reizigerspunctualiteit en algemeen klantoordeel de prestaties per traject te meten en te publiceren.

De sturing aan de hand van prestatie-indicatoren die de kernprestaties weergeven werkt in de basis goed, zoals ook uit eerdere evaluaties is gebleken. In deze aanpak wordt al lange tijd gewerkt met statistische gemiddelden voor PI's. Daarnaast zijn er ook PI's waarmee gestuurd wordt op de pieken: voor capaciteit is er de PI 'aantal drukke treinen in de spits', en voor betrouwbaarheid de PI 'Impactvolle verstoringen veroorzaakt door NS'. Met deze PI's stuurt IenW juist op het verminderen van de piekgevallen, respectievelijk het aantal treinen dat boven de VOL-norm zit en het aantal verstoringen waarbij lange vertraging voor grotere groepen reizigers ontstaat. Naast de PI's zijn er informatie-indicatoren, en beschikt IenW straks bij de nieuwe concessie over veel achterliggende data via het Concessie Informatie Systeem. Deze achterliggende data, die op een gedetailleerder niveau wordt aangeleverd, biedt IenW de mogelijkheid om met NS in gesprek te gaan over specifieke prestaties op bijvoorbeeld een specifieke treinserie, indien daar aanleiding toe is. Als laatste moet NS in elke (half)jaarrapportage een kwalitatieve toelichting geven op de prestaties op de tien slechtst presterende reisrelaties voor zowel zitplaatskans tweede klas als reizigerspunctualiteit, en in elke (half)jaarrapportage een toelichting op het algemeen klantoordeel van de verschillende landsdelen. Dit laatste doet zij ook op haar website.

Locov adviseert de bodem- en streefwaarde voor het algemeen klantoordeel te verhogen naar tenminste 7,6 respectievelijk 7,8.

Met de verhoging van de streefwaarde voor 2029 naar 7,7 wordt een voldoende grote stap gezet richting het streven naar het cijfer 8 uit het Toekomstbeeld OV 2040.

Locov adviseert de streefwaarde voor het klantoordeel sociale veiligheid te verhogen.

Er is sprake van verharding in de samenleving, een groei van maatschappelijk problematiek rondom verwarde personen, overlastgevend asielzoekers, daklozen, drank- en drugsgebruik, seksueel grensoverschrijdend gedrag en wapenbezit. Ook is

er meer druk op de sociale veiligheid door groei van evenementen en meer risico's rond voetbalwedstrijden. Ondanks de hierboven genoemde ontwikkelingen wil IenW niet dat de norm voor sociale veiligheid verslechtert. Daarom is ervoor gekozen de bodem- en streefwaarden gelijk te houden.

Locov adviseert de bodemwaarde drukke treinen en de bodem- en streefwaarden zitplaatskans in de spits tweede klas ook los van het eventuele effect van een nieuw tariefstelsel te verbeteren.

Vanwege een verheviging van de pieken in reizigers op dinsdag- en donderdagochtend en een verwachte toename van het aantal werkzaamheden in de spits is het, ook met de introductie van een nieuw tariefstelsel, een hele opgave om gelijke bodem- en streefwaarden te behalen. Zonder invoering van het tariefstelsel is het, gegeven de financiële kaders, nog ingewikkelder om een hogere zitplaatskans te bieden in de spits.

Locov adviseert negatief op de bodem- en streefwaarden voor reizigerspunctualiteit 3 en 10 minuten. Locov adviseert deze waarden tenminste gelijk te houden en de bodemwaarde voor reizigerspunctualiteit 3 minuten te verhogen.

De komende jaren wordt een aantal productstappen uitgevoerd die noodzakelijk zijn om een 'toekomstbestendig spoor' te realiseren en zorgen voor een vergroting van het reisgemak. Het gaat bijvoorbeeld over de introductie van de Airport Sprinter, in combinatie met de doorkoppeling van de HSL-Zuid richting het noorden en oosten van het land. De invoering van deze productstappen biedt meerwaarde voor de reiziger, maar hebben een negatieve invloed op de reizigerspunctualiteit. Verder zullen de geplande werkzaamheden, een aangepaste dienstregeling en businzet op de reizigerspunctualiteit drukken.

Locov adviseert negatief op de verlaging van de streefwaarde kwaliteit van aansluitingen NS op andere vervoerders. Deze dient ten minste gelijk te blijven.

Op de PI 'Kwaliteit van aansluitingen van NS op andere vervoerders' zijn dezelfde factoren van invloed als op de PI's voor reizigerspunctualiteit. Om dezelfde redenen waarom het niet mogelijk is de waarden voor reizigerspunctualiteit gelijk te houden, is het niet mogelijk de streefwaarde voor de PI 'Kwaliteit van aansluitingen van NS op andere vervoerders' gelijk te houden.

Locov adviseert IenW een voorstel te doen in het NOVB om zo spoedig mogelijk te komen tot een prestatie-indicator gerealiseerde aansluitingen die bij alle spoorconcessies kijkt naar de gerealiseerde aankomsttijd, de benodigde overstaptijd en de gerealiseerde vertrektijd. Locov adviseert IenW in de concessie op te nemen dat deze indicator uiterlijk wordt geïntroduceerd zodra in het NOVB hierover overeenstemming is bereikt.

Het gebruik van een PI voor gerealiseerde aansluitingen, waarbij gekeken wordt naar de gerealiseerde vertrektijd van een andere spoorvervoerder, geeft weliswaar een beter beeld van de daadwerkelijke prestaties ('heeft een reiziger een overstap kunnen maken of niet'), maar een concessiehouder kan alleen sturen op de aankomsttijd van de eigen treinen en niet op de vertrektijd van treinen van een andere vervoerder. Het advies van Locov wordt dus niet overgenomen.

Locov adviseert positief op de bodem- en streefwaarden voor de indicator kwaliteit reisinformatie.