

Voorzitter van de vaste commissie Verkeer en  
Waterstaat van de Tweede Kamer der Staten  
Generaal  
De heer J.J. Atsma  
Postbus 20018  
2500 EA Den Haag

Geachte heer Atsma,

**Onderwerp**  
Toelichting op  
onderdelen van het  
advies 'De waarde van  
het openbaar vervoer'

Op 31 augustus jl. heeft de Raad voor Verkeer en Waterstaat het advies 'De waarde van het openbaar vervoer' gepubliceerd. Wij hebben met een aantal leden van de vaste commissie Verkeer en Waterstaat van gedachten gewisseld over het advies. Naar aanleiding van die gesprekken hebben wij besloten een nadere toelichting te geven op onderdelen van het advies, met name waar het gaat om de maatschappelijke waarde en publieke belangen van de spoorwegen en de concessieverlening dienaangaande. In het volgende gaan wij nader hierop in.

**Datum**  
20 oktober 2004

**Contactpersoon**  
Bart Swanenvleugel

### **De waarde van het openbaar vervoer**

**Doorkiesnummer**  
+31 70 3519637

Bereikbaarheid en daarmee de vraag naar vervoer hangt sterk samen met de ruimtelijke ordening en economische ontwikkeling in een gebied. De Raad voor Verkeer en Waterstaat stelt in het advies 'De waarde van het openbaar vervoer' dat in een dichtbevolkt en verstedelijkt land als Nederland goed openbaar vervoer noodzakelijk is om de economische centra bereikbaar te houden. Een groot aandeel openbaar vervoer maakt in de steden hoge bevolkingsdichtheden mogelijk, in combinatie met acceptabele bereikbaarheidstijden naar vooral de belangrijke economische centra. Bovendien vragen hoge bevolkingsdichtheden om openbaarvervoersvoorzieningen, simpelweg omdat ze minder ruimte in beslag nemen. De Raad ziet met name voor de railsector, en meer specifiek het Hoofdrailnet, een grote rol bij de bereikbaarheid van economische centra. Om die grote rol waar te maken, dus om te voldoen aan die grote *vervoersvraag* in de dichtbevolkte delen van Nederland, is er een kwalitatief hoogwaardig en aantrekkelijk *aanbod* nodig. Dan levert de trein in combinatie met het regionale openbaar vervoer, complementair aan auto en fiets, een bijdrage aan de totale bereikbaarheid van het land.

**Ons kenmerk**  
RVW-POV/116

**Uw kenmerk**  
-

**Bijlage(n)**  
-

Datum

20 oktober 2004

Ons kenmerk

RVW-POV/116

## Doelen en publieke belangen van het Hoofdrailnet (HRN)

De Raad legt de nadruk op de maatschappelijke waarde die het spoor vertegenwoordigt voor de ruimtelijke en economische ontwikkeling van het land. Het hoofddoel van het HRN is het bereikbaar houden en maken van economische centra en woonconcentraties. De Raad is van mening dat dit doel centraal dient te staan in de vervoersconcessie voor de NS en de beheerconcessie voor ProRail. De publieke belangen die daarbij met name aandacht dienen te krijgen zijn de vervoerscapaciteit tijdens de spits en investeringen in nieuwe lijnen met ontwikkelingspotentie.

Het centraal stellen van bovengenoemd hoofddoel betekent ook dat de prestatie-eisen in de concessies een directe relatie daarmee moeten hebben. De concessies moeten volgens de Raad niet belast worden met allerlei eisen van operationele aard, zoals zitplaatsgarantie, punctualiteit of tariefstelling. Dit zijn collectieve gebruikersbelangen waarvan de behartiging primair een zaak is tussen vervoerder en reiziger. Daarover later in deze brief meer.

Het hoofddoel van het spoorvervoer en de daaraan gekoppelde *publieke belangen*, het bereikbaar houden en maken van economische centra, kan bijvoorbeeld vertaald worden naar de volgende subdoelen:

- Bijdragen, en het vergroten van die bijdrage, aan het accommoderen van de totale vervoersvraag in de spits.
- Realiseren van een acceptabele bereikbaarheidstijd tijdens de spits.
- Participeren in de ontwikkeling van nieuwe woongebieden of economische centra.

## De vervoersconcessie

De Minister geeft in haar reactie op het advies aan in de vervoersconcessie voor NS kiest voor een vraaggestuurde benadering. Ze laat NS het geboden vervoersaanbod onderbouwen met wijzigingen in de vervoersvraag (op het spoor). Ze stelt dat de Raad aanbodgerichte indicatoren voorstelt voor de vervoersconcessie. De Raad is echter van mening dat er bij het personenvervoer op het spoor geen sprake is van een eenvoudige markt, met een eenduidige relatie tussen vraag en aanbod. Ten eerste is er sprake van een monopolistische aanbieder die afhankelijk is van een vast netwerk. Ten tweede zijn er gebonden gebruikers. Ten derde heeft het personenvervoer op het spoor een duidelijk publiek doel, namelijk bijdragen aan de bereikbaarheid van economische centra en woonconcentraties door middel van het accommoderen van een deel van de *totale vervoersvraag*. De aanwezigheid van spoorvervoer is daarmee geen reactie op een vraag vanuit de markt, maar de *afgeleide van een publiek doel*. Dit vraagt om een kwalitatief hoogwaardig aanbod, vergelijkbaar met andere modaliteiten. Om het publieke doel te kunnen behartigen gaat het aanbod in zekere zin voor de vraag uit. Overigens is dit ook in "echte" markten een gebruikelijke gang van zaken (vergelijk het met de markt voor consumentenelektronica of sportschoenen).

Kortom, de Raad is van mening dat het creëren van een aantrekkelijk aanbod nodig is om het spoorvervoer de waarde te laten hebben die het in potentie heeft én dat de overheid daarbij een verantwoordelijkheid heeft. Derhalve dienen de prestatie-indicatoren in de *vervoersconcessie* een zo concreet en meetbaar mogelijke vertaling te zijn van het genoemde hoofddoel en de subdoelen.

**Datum**  
20 oktober 2004

**Ons kenmerk**  
RVW-POV/116

Die vertaling naar prestatie-indicatoren kan bijvoorbeeld gestalte krijgen door in de concessie economische centra en woonconcentraties te benoemen, aansluitend op de economische kerngebieden die in de Nota Ruimte worden genoemd. Voor elk van deze centra stelt de concessieverlener *welk aandeel in de mobiliteit tijdens de spits* het spoor dient te hebben, in jaar x. Uitgangspunt daarbij is dat het bestaande railnet in een goede staat van onderhoud verkeert. Het is dan aan de vervoerder om jaarlijks aan te tonen welke maatregelen zijn genomen om dit aandeel te realiseren, wat het effect van de maatregelen is en welke externe factoren eventueel verstorend hebben gewerkt. Een dergelijk criterium dekt de bijdrage aan het accommoderen van de vervoersvraag volledig af. De manier waarop de vervoerder dit realiseert is zijn eigen zaak. Hij kan zelf keuzes maken en prioriteiten stellen. Op dat punt komt vraagsturing aan de orde: de vervoerder kan op basis van reizigerswensen maatregelen in de operationele sfeer nemen (verbeterde dienstregelingen, kwaliteitsverbetering, aantrekkelijke tarieven) of in samenwerking met de infrastructuurbeheerder nieuwe verbindingen van de grond proberen te krijgen. Wanneer de vervoerder het gestelde beoordelingscriterium niet haalt, kan hij beboet worden. Presteert hij beter dan het criterium dan kan daar een beloning tegenover staan in de vorm van bijvoorbeeld extra geld voor verdere verbetering van de diensten.

Aanvullend kan in de vervoersconcessie een prestatie-indicator worden opgenomen die betrekking heeft op de *bereikbaarheidstijd* van economische centra. Een voorbeeld is om het aantal werknemers te normeren dat (exclusief voor- en natransport) binnen een uur met de trein bij het werk is. Ook daarvoor krijgt de vervoerder een informatieplicht en de vrijheid om het bereiken van die norm zelf in te vullen (bijvoorbeeld snellere treinen bij grotere afstanden of verbeterde aansluitingen).

### **De beheerconcessie**

De personenvervoerder is bij het leveren van diensten voor een belangrijk deel afhankelijk van de kwaliteit en toegankelijkheid van het railnetwerk. Het beheer van het netwerk is een verantwoordelijkheid van ProRail. De beheerconcessie moet dan ook prestatie-eisen bevatten die waarborgen dat de personen- en goederenvervoerders het netwerk kunnen gebruiken en hun doelen kunnen verwezenlijken. Een eenvoudige maar adequate prestatie-eis is bijvoorbeeld dat het HRN (gemiddeld) x% per jaar *operationeel* moet zijn geweest. Daarbij moeten dan onderhoudswerkzaamheden en incidenten zijn verdisconteerd. Eventueel kan het HRN worden opgedeeld in verschillende gebieden of trajecten, die elk een specifiek percentage meekrijgen.

De infrastructuurbeheerder moet jaarlijks een beheerplan opstellen waarin hij aangeeft hoe de eis behaald gaat worden. Daarnaast is het noodzakelijk dat ProRail een lange-termijninvesteringsplan opstelt, waarin aandacht is voor de ontwikkeling van het railnetwerk in relatie met ruimtelijke en economische ontwikkelingen. In afstemming met de personenvervoerder dient ProRail aan te geven hoe de trein kan bijdragen aan die ontwikkelingen en welke investeringen daarvoor nodig zijn.

### **Collectieve gebruikersbelangen**

Naast bovengenoemde publieke belangen onderscheidt de Raad *collectieve gebruikersbelangen*, die veelal *operationeel* van aard zijn. Voorbeelden zijn punctualiteit en zitplaatsgarantie. Een goede borging van publieke belangen kan

Datum  
20 oktober 2004

Ons kenmerk  
RVW-POV/116

overigens een resultante zijn van goed behartigde collectieve gebruikersbelangen. Een voorbeeld daarvan is dat treinvervoer van hoge kwaliteit en punctualiteit, tegen een gunstig tarief het aantal reizigers zal doen toenemen. Daarmee neemt het aandeel van de trein bij het accommoderen van de totale vervoersvraag toe.

Het zijn juist de operationele aspecten die in de huidige Concessiewet en de vervoersconcessie veel aandacht krijgen. De Raad vindt het behartigen daarvan echter primair een zaak van zelfsturing in de sector, omdat deze aspecten slechts indirect of zijdelings van invloed zijn op de borging van de onderscheiden publieke belangen. Niet de overheid, maar de vervoerder en de reizigers zijn samen verantwoordelijk voor de operationele aspecten van de dienstverlening. De rol van de overheid daarbij dient zich te beperken tot een kaderstellende en toezichthoudende.

Concreet betekent dat het volgende:

- De Concessiewet moet *spelregels* voorschrijven voor de ruimte die NS hebben bij het maken van keuzes en stellen van prioriteiten. Zo zou de wet kunnen bepalen dat de tarieven van NS aantoonbaar kostengeoriënteerd moeten zijn en dat de NS jaarlijks een voorstel voor kwaliteitsverbetering in relatie tot tariefstelling vaststellen.
- Bij de totstandkoming van genoemd voorstel dienen *consumentenorganisaties*, die nu reeds een gekwalificeerd adviesrecht hebben, geconsulteerd te worden. De reizigers kunnen in dat consultatieproces specifieke wensen over de kwaliteit van de dienstverlening en operationeel-technische zaken aan NS voorleggen. NS kunnen slechts gemotiveerd afwijken van deze wensen.
- De Raad pleit er vervolgens voor in de Concessiewet *sectorspecifiek toezicht* door de Vervoerkamer van de Nma op te nemen. In de huidige situatie heeft NMa op basis van Mededingingswet generieke bevoegdheid om de redelijkheid van prijs in relatie tot kwaliteit te toetsen. Dit kan naar aanleiding van een klacht van belangenorganisatie of consumentenorganisatie. NMa kan ook naar aanleiding van een tip ambtshalve zelf onderzoek starten. Nadeel van het huidige, generieke, toezicht is dat het achteraf plaatsvindt op basis van klachten en dit pas achteraf tot eventuele correctie leidt. Bovendien zou een voortdurende stroom aan klachten kunnen ontstaan. De Concessiewet zou derhalve moeten regelen dat de Vervoerkamer van de NMa zelf ex ante toeziet op de naleving van bovengenoemde spelregels.

Door de verantwoordelijkheid voor operationele aspecten neer te leggen bij vervoerder en reizigers en sectorspecifiek toezicht te introduceren ontstaat er een inzichtelijker relatie tussen (gevraagde) kwaliteit, tariefstelling en commercieel presteren van NS. De aandacht van de rijksoverheid kan zich dan met name richten op de behartiging van publieke belangen.

Datum  
20 oktober 2004

Ons kenmerk  
RVW-POV/116



### Regionaal spoor

In het voorgaande is vooral ingegaan op het Hoofdrailnet. In het advies 'De waarde van het openbaar vervoer' gaat de Raad ook nadrukkelijk in op het regionale spoor, waarvan momenteel nog een belangrijk deel uit de zogenaamde contractspoorlijnen bestaat. De rijksoverheid en de NS willen deze lijnen afstoten en over laten aan de provincies.

De Raad stelt voor om de verantwoordelijkheid voor spoorlijnen met een regionale functie te decentraliseren naar provincies en WGR-plusregio's. Zij zijn namelijk in staat het gebruik van deze infrastructuur te integreren in en af te stemmen op de *regionale economische en ruimtelijke ontwikkeling*. Juist deze spoorlijnen, mits op kosteneffectieve manier geëxploiteerd, kunnen een aantrekkende werking hebben voor economische en ruimtelijke ontwikkelingen. Daarvoor is het wel nodig dat de regionale overheden de ruimte krijgen om over de infrastructuur en het gebruik ervan te kunnen beslissen, met andere woorden: er moet meer *flexibiliteit* komen in veiligheidseisen en dergelijke, die momenteel gelden voor spoorlijnen. Aangepaste vormen van railvervoer (zoals lightrail) kunnen namelijk zeer aantrekkelijk zijn voor de regionale functie.

Het neerleggen van de verantwoordelijkheid bij decentrale overheden betekent echter niet dat de spoorlijnen "over de schutting gegooid" moeten worden. Om de publieke belangen te kunnen borgen moeten de decentrale overheden ook investeren in die lijnen. Zolang de onderscheiden publieke belangen daarmee gediend zijn, zijn dat verantwoorde investeringen. Het kan echter ook voorkomen dat investeringen in bijvoorbeeld een busverbinding vergelijkbare belangen dienen, maar wel kosteneffectiever zijn. In dat geval zal het instandhouden van de spoorlijn niet langer houdbaar zijn. Om de noodzakelijke investeringen te kunnen doen stelt de Raad dat decentralisatie samen moet gaan met de mogelijkheid voor decentrale overheden om te beschikken over voldoende *financiële slagkracht*. De Raad ziet daarvoor oplossingen in het uitbreiden van hun mogelijkheden voor het genereren van eigen middelen. Het advies gaat daar uitgebreid op in. Bovendien zal het rijk de middelen die het nu besteedt aan de desbetreffende spoorlijnen moeten overdragen aan de provincies bijvoorbeeld door toevoeging aan de BDU-gelden.

De Raad is dus van mening dat aan decentralisatie van spoorlijnen met een regionale functie de volgende eisen gesteld moeten worden:

**Datum**  
20 oktober 2004

**Ons kenmerk**  
RVW-POV/116

- Decentrale overheden krijgen volledige zeggenschap over exploitatie en infrastructuur.
- Aan spoorlijnen moeten eisen op maat gesteld worden, zodat er meer flexibiliteit ontstaat.
- Decentrale overheden moeten over voldoende middelen beschikken om te investeren in de publieke belangen van het openbaar vervoer. Daarvoor zijn meer mogelijkheden voor het genereren van eigen middelen noodzakelijk.

Met vriendelijke groet,



Mr F. de Zeeuw  
Raadsvoorzitter

Ook verzonden aan:  
Minister van Verkeer en Waterstaat, mevrouw drs. K.M.H. Peijs  
Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, mevrouw drs. M.H. Schulz van Haegen