



LANDELIJK OVERLEG
CONSUMENTENBELANGEN
OPENBAAR VERVOER

Aan
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
DGMo/OVS
Wino Aarnink
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

Contactpersoon: A. Frerichs

Doorkiesnummer: -

Datum: 2 augustus 2022

Bijlage(n): A t/m E

Ons kenmerk: Locov 2022-183225

Uw kenmerk: IENW/BSK-2022/121545

Onderwerp:

Advies consultatieversie Programma van Eisen nieuwe HRN-concessie

Geachte heer Aarnink,

In uw brief van 13 juni 2022 [IENW/BSK-2022/121545, Adviesaanvraag consultatieversie Programma van Eisen nieuwe HRN-concessie] vraagt u ons, de Consumentenorganisaties in het Locov, advies over de consultatieversie van het programma van eisen (PvE) voor de hoofdrailnetconcessie vanaf 2024. Wij gaan hieronder in op uw verzoek.

Dilemma

U heeft ons advies gevraagd over een consultatieversie van het programma van eisen. Deze versie is op veel punten beter dan de huidige concessie. Zo zet u sterk in op een goede samenwerking met andere vervoerders, het beschikbaar komen van meer data en doet u ook enkele goede voorstellen om de prestatie-indicatoren te verbeteren. Gelijktijdig zijn er in deze versie van het programma van eisen nog veel punten fundamenteel onjuist en zijn een aantal belangrijke keuzes door u nog niet gemaakt. Dat maakt het onmogelijk om het geheel te beoordelen. Voor ons ontstaat daarmee een dilemma, complimenteren wij u met de stappen die u gezet heeft of adviseren wij negatief omdat essentiële punten onvoldoende zijn uitgewerkt of hebben geleid tot voor de reiziger negatieve effecten.

Concessie(s) voor het hoofdrailnet hebben een essentiële functie voor het Nederlandse openbaar vervoer en daarmee voor de reiziger. Daarom mag volgens ons uw doel niet anders zijn dan te komen tot de best mogelijke concessie. Omdat de consultatieversie van het programma van eisen daaraan niet voldoet adviseren wij u te komen tot fundamentele aanpassingen op de volgende punten.

Bezoekadres secretariaat
Rijnstraat 8
2515 XP DEN HAAG

Postadres
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

Telefoon (070) 456 8999

Bereikbaar te voet vanaf ns-station cs en vanaf ns-station hs met tramlijn 9.

In het Locov hebben zitting: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, NS, ProRail, ANWB, Ieder(in), Fietsersbond, Landelijke Studentenvakbond, KBO-PCOB en ROVER.

1. **Sturen op mobiliteitstransitie**

De concessie is een van de middelen die u heeft om te sturen op het maatschappelijk belang. De concessie moet expliciet sturen op verhoging van het aandeel van de trein in de mobiliteitsmarkt gezien de maatschappelijke opgaven (o.a. woningbouw en klimaat). De groei van het aantal reizigers in de trein moet sneller gaan dan de groei van de totale mobiliteitsvraag. Dit is mogelijk door de trein aantrekkelijker te maken. Wij adviseren u hiervoor een concrete ambitie vast te leggen. De concessie zal in ieder geval een grotere bijdrage moeten leveren dan alleen maar het faciliteren van de verwachte vervoervraag uit de IMA. Er zal ook rekening moeten worden gehouden met de toename van autoluwe binnensteden, de woningbouwopgave en de uitwerking van het klimaatakkoord. U kunt de Concessiehouder prikkelen om deze extra groei te realiseren.

Een concessie is een contract tussen twee partijen. Het vraagt inzet van de Concessiehouder en van u als Concessieverlener. Het beste resultaat wordt geboekt al u een sterke tegenhanger bent voor de Concessiehouder die de concessie strak aanstuurt. Het vraagt ook flankerend mobiliteitsbeleid dat bijdraagt aan de groei van het spoorvervoer. Met de concessie wordt het spoor nog beter benut. De capaciteitsgrenzen van het spoorweginet komen snel in zicht. Wij vragen u als belangrijkste investeerder in het spoor te zorgen voor tijdige oplevering van beloofde nieuwe infrastructuur. U lijkt nu het contract vooral eenzijdig te bezien en het risico van het gebrek aan investeringen aan uw zijde bij de concessiehouder te leggen.

2. **Betaalbaarheid en betaalbaarheid voor reizigers**

U bent als concessieverlener tariefbevoegd. Dit is opgenomen in de wetgeving omdat het een belangrijk sturingselement is op het behalen van maatschappelijke doelen. In de huidige concessie heeft u deze bevoegdheid de facto overgeheveld aan de NS. Dat heeft geleid tot onvoldoende maatschappelijk gewenste ontwikkelingen. Terwijl juist reizigers op dit punt bij ons aangeven grote verbeteringen te wensen. Reizigers ervaren het huidige tariefsysteem op meerdere onderdelen als onaantrekkelijk.

U bent voornemens om vrijwel alleen voorwaarden te verbinden aan de tarieven voor een 2^e klasse rit. Voor de meeste abonnementen en kortingen geeft u de vervoerder alle vrijheid. U maakt het bovendien mogelijk om hogere tarieven in de spits te hanteren. Daarmee geeft u de beoogde Concessiehouder de u toebehorende tariefbevoegdheid op de meeste tarieven. Dit wijkt af van de standaard in elke andere concessie in Nederland. Terwijl het gros van deze concessies qua opbrengst- en ontwikkelverantwoordelijkheid niet afwijkt van uw voornemen.

Momenteel kent het hoofdrailnet een eigen tariefsysteem, dat niet aansluit op de tarieven in de rest van het openbaar vervoer. De betaalbaarheid voor reizigers die een combinatie van bus, tram, metro en de trein maken staat daardoor onder grote druk. Gelijktijdig zien we in decentrale concessies dit probleem minder optreden, ook als het meerdere vervoerders en/of opdrachtgevers betreft. In uw eigen considerans beschrijft u dat het spoor in Nederland de ruggengraat van het ov is. De reiziger verwacht dan van u dat u tarieven ook als dusdanig beschouwt. Dat vraagt dat u strakke sturing neemt op dit onderdeel.

Wij adviseren u daarom te kiezen voor:

- De tariefbevoegdheid bij het ministerie te behouden en elk jaar een tarievenvoorstel van de vervoerder vast te stellen;
- Betere tariefintegratie met het overige openbaar vervoer (zowel decentraal spoorvervoer als regionaal bus, tram en metrovervoer) door overname van het minimumtarief uit het Landelijk Tariefkader in hoofdrailnetconcessie, introductie van OV-brede abonnementen en volledige afschaffing van het dubbel opstaptarief;
- Een einde aan de HSL-toeslag, de Grenstoeslag, de lokettoeslag en de kaartautomaattoeslag;
- Introductie van een nieuw landelijk tariefsysteem spoor, inclusief vrije routekeuze en tarieven berekenen op basis van kilometers in plaats van tariefeenheden.

3. **Ambitieuze eisen voor vervoersaanbod**

Voor reizigers is de dienstregeling een van de belangrijkste elementen die u met een concessie kunt regelen. De door u gevraagde minimumfrequentie van 2x per uur en in avonduren en in het weekend op kleine stations zelfs maar 1x per uur mist elke ambitie. Dit past niet bij de doelen van Toekomstbeeld OV2040 en de afspraken uit het Klimaatakkoord (8 miljard minder zakelijke autokilometers) en het preventieakkoord (promoten actieve mobiliteit). De huidige dienstregeling bevat veel meer treinen en het minimum aanbod zal gezien de verwachte en benodigde groei nog meer moeten bieden. Ook het maximum aanbod is niet ambitieus genoeg. Gezien de sterk groeiende vervoervraag is meer nodig dan de voorgestelde referentiedienstregeling.

Het spoor is de ruggengraat van het OV-netwerk. Ook buiten het door u genoemde Stedelijk Netwerk Nederland moet het hoofdrailnet zich blijven ontwikkelen. Door in grote delen van Nederland ook op de kleinere stations tussen 6:00 en 21:00 uur een kwartierdienst te bieden worden wachttijden en overstaptijden korter en wordt de trein voor veel meer reizigers een aantrekkelijk alternatief. Daarnaast zijn ook

ruimere bedieningstijden nodig. Eerste treinen zullen vroeger moeten rijden en laatste treinen later om meer mensen te laten kiezen voor de trein. In het weekend is er gezien de drukte op de wegen voldoende vraag voor een forse uitbreiding van het nachtnet.

4. **Geen uitstel met borgen drempelloze ketenmobiliteit**

U zet in op een zo drempelloos mogelijke deur-tot-deurreis, waarin de reiziger zo optimaal en makkelijk mogelijk gebruik kan maken van de verschillende vervoermodaliteiten. Wij onderschrijven het belang van dit thema. Dit vraagt een duidelijke positionering van ketentaken en goede samenwerkingsafspraken. In het PvE besteedt u veel aandacht aan samenwerkingsafspraken en belegt u de ketentaken reisinformatie en veiligheid expliciet bij de Concessiehouder. Dit waarderen wij.

Bij andere ketentaken stelt u keuzes uit. Zo is er na een paar jaar onderhandelen nog geen besluitvorming over de exploitatie van fietsparkeren en laat u dit thema nu zelfs weg uit de concessie. Ook ontbreekt borging van de toekomst van OV-fiets en het parkeren rond stations.

Tenslotte spreekt u wel de voorkeur uit voor enkelvoudig in- en uitchecken, wat wij zeer waarderen, maar gebruikt u de concessie niet om dit nu ook te regelen. Al deze ketenvoorzieningen hebben potentieel financiële gevolgen voor de concessie en zijn in onze ogen belangrijk voor het succes van de concessie. Wij vragen u op deze thema's alsnog reizigersvriendelijke keuzes te maken voordat de concessie definitief wordt gemaakt.

Naast deze fundamentele punten zijn er ook nog een aantal zaken waarover u nog geen keuze heeft gemaakt, maar waarvan de keuze wel van wezenlijke invloed is op het programma van eisen en de uiteindelijke concessie. Hierdoor is het voor ons niet mogelijk om het programma van eisen integraal te beoordelen. Dit betreft onder andere:

- Spelregels en rekenmethodieken (artikel 1);
- Besluit over internationale diensten en mogelijke decentralisaties (artikel 1);
- Volumedefinitie en bedieningstijden (artikel 2 t/m 4 en bijlage 8);
- Sanctioneringsmechanisme (artikel 45);
- Afbakening pilots en experimenten (artikel 52);
- Uitwerking prestatiegebieden INI's en KPI's met bijbehorende bodem- en streefwaarden en rekenmethodes (bijlage 1).

Wij hechten groot belang aan een integraal advies over deze zaken. Onze adviezen over deze punten zijn daarom voorlopige adviezen. Wij kunnen pas in ons nog te verschijnen advies over de concessie op basis van het totaalbeeld definitief adviseren. Wij vragen u de Consumentenorganisaties te betrekken bij de uitwerking van deze onderwerpen, voordat u de adviesaanvraag voor de concessie indient.

Internationale verbindingen

Wij vragen speciale aandacht voor internationale verbindingen. Daarover heeft u nog niet besloten terwijl het volgens u wel tot de mogelijkheden behoort dat internationale verbindingen worden toegevoegd aan de concessie. U heeft over uw uiteindelijke keuze nog niet met ons gesproken. In een recente Kamerbrief geeft u aan dat u het streven heeft om rond de zomer een keuze te maken.

U geeft aan per verbinding te kunnen kiezen tussen open toegang, (decentraal) aanbesteden of opname in de HRN-concessie. Binnen deze drie hoofdsmaken zijn nog veel keuzes mogelijk en het aantal mogelijke combinaties is daarom groot. Dit maakt het voor ons lastig om hierover een advies uit te brengen. Een keuze voor open toegang op de ene verbinding en aanbesteden van de andere verbinding kan ook niet helemaal los van elkaar worden gezien. Zo kan het nodig zijn andere eisen te stellen aan de aan te besteden verbinding dan in de situatie dat beide verbindingen zouden worden aanbesteed. Het gaat dan om keuzes op het vlak van tarieven, bedieningstijden, frequenties en lijnvoering en alle andere zaken die reizigers en daarmee het algemeen belang raken.

In de Kamerbrief van 12 juni 2020 heeft u aangegeven graag meer en betere internationale verbindingen te willen. Hoe u dat wil operationaliseren is ons nog onduidelijk. Gelijktijdig kan het zijn dat vervoerders (gezamenlijk) plannen (gaan) ontwikkelen zonder dat deze aansluiten bij het door u en de reiziger maatschappelijk gewenste.

Wij horen graag op korte termijn wat uw voorkeursvariant is en zien dit graag uitgewerkt in eventueel een Programma van Eisen. Wij zullen hierover vervolgens een separaat advies uitbrengen vooruitlopend op de concessie(s) die u mogelijk nog gaat opstellen. In bijlage D geven wij wel alvast enkele adviezen zodat u die nog kunt meenemen in uw voorkeursvariant. Ook als u ervoor kiest om (alle) verbindingen toe te voegen aan de voorgenomen HRN-concessie willen wij graag apart adviseren over de zaken die u (niet) toevoegt en/of niet wijzigt.

Kosten en waarde concessie

Bij het besluit op ons advies over het beleidsvoornemen heeft u aangegeven het afgelopen jaar te willen benutten om de voorgenomen concessie-eisen waar mogelijk te voorzien van een doorrekening van het effect op de waarde van de concessie. Dit zodat bij vaststelling

van het programma van eisen keuzes kunnen worden gemaakt en een financieel kader kan worden vastgesteld. Wij constateren dat u in deze consultatieversie nog geen financieel kader heeft gepresenteerd. Dit maakt dat wij het ambitieniveau van dit kader niet kunnen beoordelen, maar ook niet kunnen toetsen of het Programma van Eisen binnen dit kader voldoende ambities bevat. Wij vragen u goed te borgen dat de waarde van de concessie niet te laag wordt vastgesteld en dat de doelen van de concessie maximaal worden behaald. Het rendement voor het Rijk als aandeelhouder is daaraan ondergeschikt.

De Concessiehouder betaalt voor het mogen rijden van de huidige concessie op dit moment jaarlijks een concessievergoeding. Dit betekent dat de rendabele treindiensten van de concessie voldoende opbrengen om het aanbod op onrendabele treindiensten en tijdstippen te kunnen bieden. Door de hoge concessievergoeding te verlagen ontstaat ruimte voor uitbreiding van het aanbod of om tarieven aantrekkelijker te maken. Het doel mag in onze ogen niet zijn dat de concessie zo veel mogelijk concessievergoeding opbrengt of zo veel mogelijk opbrengt voor de aandeelhouder. Centraal moet de maatschappelijke opgave staan en dus het bieden van zoveel mogelijk vervoer dat aantrekkelijk is voor reizigers.

Leeswijzer

Deze brief bevat vijf bijlagen. In bijlage A volgen de specifieke adviezen per artikel. Voor zover wij geen opmerkingen maken bij een artikel adviseren wij positief. In bijlage B doen wij u een voorstel voor een volume definitie als uitwerking van/alternatief voor artikel 2 en 4 van de concessie. In bijlage C vindt u onze reactie op de referentielijnvoering. In bijlage D vindt u ons voorlopige advies over de internationale verbindingen. In bijlage E vindt u tenslotte een aantal technische opmerkingen bij de verschillende artikelen.

Vervolproces

Het Programma van Eisen is hét moment om zaken rond de inhoud en aansturing van de concessie te verbeteren en gaat over een groot aantal thema's. Dit advies bevat daarom uitzonderlijk veel adviezen. Mocht u behoefte hebben aan een nadere toelichting, dan zijn wij hiertoe van harte bereid.

Nadat u een nieuwe versie van het PvE heeft voorgelegd aan de Tweede Kamer bent u voornemens onderhandelingen te voeren met de beoogd concessiehouder. De ontwerpconcessie die daaruit volgt zal opnieuw breed worden geconsulteerd. Gezien het feit dat wij over een aantal belangrijke onderwerpen een andere positie innemen dan u doet in de consultatieversie en deze versie op bovengenoemde onderwerpen nog niet volledig is adviseren wij u eerst met de Consumentenorganisaties nader in overleg te gaan voordat u de onderhandelingen start. Een tussentijdse adviesaanvraag over deze punten voorafgaand aan de onderhandelfase heeft nadrukkelijk onze voorkeur. Wij adviseren u in

de onderhandelingen met de beoogd concessiehouder in ieder geval de mogelijkheid open te houden om in de volgende fase op basis van onze adviezen over de concessie de afspraken op deze punten nog aan te passen.

Met vriendelijke groet,

DE CONSUMENTENORGANISATIES IN HET LOCOV