

Ordering begint met regie



Samenvatting

Waarom een Rover-standpunt over ordening?

Goed openbaar vervoer is onmisbaar in Nederland. Daarbij draait het vooral om mobiliteitsbeleid, ontwikkeling van het OV en uitvoering. De ordening van het OV heeft een dienende rol. Dat Rover hier met een standpunt over komt heeft twee redenen:

- Reizigers hebben last van effecten van de ordening, bijvoorbeeld doordat het OV onvoldoende als één geheel functioneert. De spanning tussen concurrentie en samenwerking in de OV-sector leidt daarnaast bij herhaling tot conflicten die de focus telkens afleiden van consistent werken aan beter OV.
- Het orderingsvraagstuk komt binnenkort op de politieke agenda als gevolg van een aanbeveling in het Fyra-rapport en de kabinetsreactie daarop.

Rol van het OV in de toekomst

Het aandeel van het OV in de mobiliteit zal moeten groeien. Fundamentele keuzes in het mobiliteitsbeleid zijn nodig om de stedelijke gebieden bereikbaar te houden en uitstoot van CO2 en fijnstof terug te dringen. Het OV heeft veel groeipotentieel, in de stedelijke gebieden is een verdubbeling van het marktaandeel mogelijk. Dit vraagt wel om samenhangende OV-netwerken.

De ordening moet daar ruimte voor bieden.

Regie komt eerst

Cruciaal bij iedere vorm van ordening is een goede regie op de ontwikkeling van het openbaar vervoer.

Regie wil zeggen: sturing en coördinatie van activiteiten over grenzen van betrokken partijen heen. Rover pleit



voor een landelijk regieorgaan en voor meerdere regionale regieorganen. Zij zijn de opdrachtgevers voor OV op nationaal of landsdelig schaalniveau.

- Het landelijk orgaan is onderdeel van het ministerie van IenM maar staat op afstand van het beleidsdepartment.
- Voor de regionale regieorganen kunnen de Duitse Verkehrsverbünde als voorbeeld dienen, met een werkgebied op landsdelig niveau waarvan de omvang wordt bepaald door vervoerskundige samenhang.

Ordering intercity- en stoptreinnetten

- Het nationale netwerk van intercitydiensten blijft in de visie van Rover ook na de lopende concessie in handen van NS. De netwerkstructuur is in Nederland zodanig verweven dat opknippen tot grote nadelen voor de reizigers zou leiden. Aanbesteding van het netwerk als één geheel ziet Rover als een experiment waarvan de risico's niet in verhouding staan tot het probleem dat ermee zou moeten worden opgelost.
- Om te komen tot samenhangende regionale OV-netwerken ziet Rover een geleidelijke overgang van het opdrachtgeverschap voor stoptreinen naar de regionale regieorganen als een wenselijke ontwikkeling. Deze organen kunnen kiezen voor aanbesteding, waarbij NS dan moet kunnen meedingen. De stap naar decentralisatie wordt pas gezet als de hieraan verbonden vraagstukken van deugdelijke oplossingen zijn voorzien. Het nationale regieorgaan bewaakt de samenhang tussen het intercitynet en de stoptreinnetten.

ProRail

- ProRail behoudt zijn huidige taken, in hechte samenwerking met de vervoerders. De directies vormen een gezamenlijk investeringscomité dat afspraken maakt voor de middellange en lange termijn. Borging hiervan is denkbaar door een personele unie in de Raden van Commissarissen van ProRail en NS via een door de rijksoverheid voorgedragen lid.
- Rover vindt aanpassing van de huidige vennootschappelijke structuur van ProRail ongewenst: dit leidt af van ingezette verbetertrajecten en kan samenwerking met vervoerders bemoeilijken.

Verdere voorstellen van Rover

- Benoem in de Raden van Commissarissen van NS en ProRail een 'reizigerscommissaris' op voordracht van de consumentenorganisaties, naar analogie van

de benoeming van een commissaris op voordracht van de Ondernemingsraad in structuurvennootschappen.

- Een actieve, onafhankelijke toezichthouder is gewenst voor het reguleren van onderlinge relaties en afspraken in de OV-sector. Onderbrengen van deze functie bij de ACM is een mogelijkheid, mits het reizigersbelang in de opdracht van de ACM een belangrijke en zonnodig doorslaggevende plaats krijgt naast het mededingingsperspectief.
- In de financieringsstromen zal bij de voorgestelde ordening het een ander moeten veranderen. De BDU-gelden, respectievelijk het corresponderende deel uit de provinciefondsen moeten ter beschikking komen van de regionale regieorganen. De NS-interne kruissubsidiëring tussen winstgevendende en verlieslatende treindiensten zal bij decentralisatie van stoptreindiensten extern moeten worden gemaakt. En er is een ontschotting nodig tussen exploitatiebijdragen vanuit de BDU of het provinciefonds, budgetten voor doelgroepenvervoer en de OV-Studentenkaart.
- De voorgestelde ordening maakt aanpassingen van wet- en regelgeving nodig, vooral bij de regie- en toezichtfunctie. De feitelijke overdracht van verantwoordelijkheden vraagt om een zorgvuldig en een geleidelijk transitieproces, waarbij de nodige flexibiliteit wordt ingebouwd.

Inhoud

1.	Inleiding	5
2.	Ontwikkeling OV	6
3.	Regie	8
4.	Ordering	11
5.	Transitie	15



1. Inleiding

Rover heeft het initiatief genomen om een standpunt te ontwikkelen over de meest gewenste ordening in het openbaar vervoer. Dit is actueel vanwege het voornemen van het kabinet om vier alternatieve scenario's voor de ordening van de spoorsector te onderzoeken. Dit als reactie op het rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Fyra. Het zittende kabinet zal hierover zelf geen besluit meer nemen, maar dit overlaten aan het volgende kabinet. Met deze stellingname wil Rover een bijdrage leveren aan de besluitvorming. Rover onderschrijft het voornemen van het kabinet. Het is Rover al langer een doorn in het oog dat de samenwerking in het openbaar vervoer gebrekkig is. Dat betreft niet alleen de samenwerking tussen vervoerbedrijven, maar ook tussen de overheden als opdrachtgever. De ordening moet deze samenwerking niet onnodig blokkeren, maar juist faciliteren. Het gaat erom reizigers in staat te stellen om met het OV gemakkelijk en prettig van deur tot deur te reizen. Het denken in het OV nu is nog altijd te veel van 'station naar station' en van 'halte tot halte'. Maar zowel de reizigers als de orderingsvraagstukken gaan over de klassieke domeingrenzen van spoor en 'overig OV' heen. Daarom vindt Rover dat de aangekondigde scenariostudie te beperkt van opzet is. Naar het oordeel van Rover zal de orderingsdiscussie zich niet dienen te beperken tot de spoorsector maar betrekking moeten hebben op de OV-sector als geheel. Daarmee maakt Rover het vraagstuk niet gemakkelijker, omdat de OV-sector als geheel veelvormiger is dan de spoorsector alleen. Er zijn meerdere partijen van verschillende snit actief en ook de karakteristieken van de deelsectoren verschillen op onderdelen sterk. De maatschappelijke opgaven die Rover voor het OV ziet, dwingen echter tot een bredere benadering. Dit betekent onder meer dat Rover de rol van de overheid als OV-regisseur uitdrukkelijk in het orderingsdebat wil betrekken. Rover heeft deze visie ontwikkeld na intensieve gesprekken met externe deskundigen en betrokkenen uit de OV-sector.



2. Ontwikkeling OV

Visie op ontwikkeling OV vormt de basis

De ordening van de sector behoort dienend te zijn aan de maatschappelijke opgaven waar de sector voor staat. In dit geval de langetermijnvisie op de ontwikkeling van het OV als onderdeel van het mobiliteitsbeleid. Hierover zijn in de afgelopen periode enkele belangwekkende rapporten verschenen die hiervoor een goede basis zijn. Fundamentele keuzes in het mobiliteitsbeleid zijn nodig om stedelijke centra bereikbaar te houden en om uitstoot van CO₂ en fijnstof terug te dringen. Het OV kan een belangrijke bijdrage leveren aan de beleidsdoelstellingen voor milieu en klimaat. In Parijs heeft de Nederlandse overheid zich verplicht tot ambitieuze doelstellingen. Eerder heeft de overheid op nationaal niveau in het Energieakkoord hierover al afspraken gemaakt met allerlei maatschappelijke organisaties. De praktijk leert echter dat de uitvoering van de afspraken ver achterligt bij de gemaakte doelstellingen. Rover constateert dat met name de uitwerking op gebied van mobiliteit zeer mager is; de potentie van het OV wordt nauwelijks benut. Bij de invulling van de mogelijke bijdrage van het OV moet onderscheid worden gemaakt tussen het vervoer in de stedelijke gebieden en de landelijke gebieden. De hoofdpoging in het mobiliteitsbeleid ligt in het tot stand

brengen van een substantiële wijziging van de *modal split* in de stedelijke gebieden. Verdubbeling van het marktaandeel van het OV is naar het oordeel van Rover een ambitieuze maar noodzakelijke doelstelling. Dit zal bereikt moeten worden in het vervoer binnen en naar stedelijke gebieden. Verschillende agglomeraties in Europa die vergelijkbaar zijn met de Randstad laten zien dat een marktaandeel van 20% tot 40% haalbaar is. In de landelijke gebieden is geen wijziging in de *modal split* te verwachten.

Grote uitdagingen in stedelijke gebieden

In de stedelijke gebieden dient een integraal OV-systeem tot stand te worden gebracht. Uit onderzoek blijkt dat het overgrote deel van de reizigers 20 tot 30 km aflegt. De stedelijke OV-systemen dienen voor die doelgroep een aantrekkelijke optie te zijn. De huidige stoptreinen moeten een belangrijk onderdeel van de stedelijke OV-systemen worden. Samen met lightrail (metro, Randstadrail, sneltram) en hoogwaardig busvervoer gaan deze treindiensten meer geïntegreerde netwerken vormen, als ruggengraat van stedelijke OV-systemen. Deze ruggengraat wordt gevoed door bussen en trams. Tegelijkertijd dient er fors geïnvesteerd te worden in voorzieningen voor lopen en fietsen, met



¹ Zie o.a.: *Contouren voor een nieuw Nederlands mobiliteitsplan*, NS, GVB, RET, HTM, Qbuzz, juli 2016; *Kansrijk Mobiliteitsbeleid*, Centraal Planbureau en Projectbureau voor de leefomgeving, 12 mei 2016.

name in loop- en fietsroutes en betere fietsenstallingen. Ook nieuwe vormen van kleinschalig en milieuvriendelijk vervoer kunnen een bijdrage leveren aan het gezond en bereikbaar maken van de grote steden. Parallel aan versterking van dit mobiliteitsnetwerk wordt in de stedelijke gebieden het autorijden ontmoedigd door congestieheffingen, hoge parkeertarieven en het terugbrengen van het aantal parkeerplaatsen.

Ook voor het vervoer tussen de stedelijke gebieden wordt het gebruik van OV bevorderd. De *backbone* voor dit vervoer is het intercitynetwerk. Intercity's dienen dan geen verkapte stoptreinen te zijn en moeten doorgetrokken worden naar stedelijke gebieden in de buurlanden, met name naar de Vlaamse Ruit en het Ruhrgebied. Daar waar directe railverbindingen ontbreken (Utrecht-Breda) of andere rechtstreekse verbindingen gewenst zijn (Almere-Utrecht Uithof) kan gebruik gemaakt worden van hoogwaardig busvervoer. Om de *modal shift* tussen auto en OV te bevorderen zullen op de OV-knooppunten aantrekkelijke P+R-terreinen moeten komen.

Slimme oplossingen in landelijke gebieden

Het OV in landelijke gebieden concentreert zich op de dikke lijnen tussen de regionale centra. Dit kan per rail of hoogwaardig busvervoer. Voor de toevoer naar de dikke lijnen wordt gebruik gemaakt van vervoersvormen die passen bij de vervoersvraag. Dit zal vaker dan nu kleinschalig vervoer zijn, zo veel mogelijk in combinatie met het doelgroepenvervoer. Daarnaast dient het fietsen, eventueel elektrisch, te worden bevorderd, met goed gefaciliteerde aansluitingen op stations en bushaltes. Om kwetsbare groepen niet in vervoersarmoede te brengen zal vaker naar andere

oplossingen gezocht moeten worden dan 'klassiek' OV. Het OV-aanbod in de landelijke gebieden dient vraaggericht te worden, bijvoorbeeld in taxi-achtige systemen. Dit wordt mogelijk met slimme toepassingen van nieuwe technologieën. De bestaande concessiesystematiek zal hierbij wellicht worden verlaten, maar er blijft behoefte aan coördinatie met het OV-netwerk en aan beleid dat waarborgt dat het vervoer ook voor de kwetsbare groepen betaalbaar blijft. Voor Rover is de toetssteen dat voorzieningen in de gezondheidszorg en het onderwijs goed bereikbaar moeten zijn, ongeacht de mobiliteitsoplossing die de burger kiest.



3. Regie

Zonder regie werkt het niet

Rover is van mening dat de decentralisatie van het regionale vervoer een goede ontwikkeling is geweest, maar dat dit niet kan zonder een sturende en coördinerende rol van de rijksoverheid. Met de decentralisatie in combinatie met de introductie van marktwerking in het regionale vervoer heeft de rijksoverheid echter een terugtrekkende beweging gemaakt. Het gevolg is dat decentrale overheden én de vervoerbedrijven hun eigen systemen zijn gaan optimaliseren zonder veel rekening te houden met andere partijen in het OV-systeem als geheel. Rover heeft in de afgelopen jaren gepleit voor verbetering van de samenwerking en het initiatief genomen tot Samen op Reis. Met de vaststelling van de Lange Termijn Spooragenda (LTSA) heeft de rijksoverheid een belangrijke eerste stap gezet om tot meer regie in het OV te komen. Naar het oordeel van Rover zijn nu verdergaande stappen nodig. Uitgaande van de bovenstaande visie dienen de OV-systemen op een dusdanige wijze te worden geïntegreerd dat reizigers zich soepel met het OV kunnen verplaatsen. Reizigers mogen geen last hebben van het feit dat er meerdere partijen betrokken zijn bij de dienstverlening, zij willen het ervaren als ware er één virtueel OV-bedrijf in ons land. Rover wijst in dit verband graag op het voorbeeld van de Duitse Verkehrsverbünde waar de reiziger één

tarief en één loket voor de reizigersinformatie kent. In de Verkehrsverbünde werken alle in de regio werkzame vervoerbedrijven en overheden, waaronder gemeenten, actief samen. De regie van de Verkehrsverbünde omvat naast het klassieke OV ook andere vervoermodaliteiten als taxi- en fietsvervoer. Deze vorm van samenwerking stelt niet alleen veel eisen aan de front- en backoffices in de lopende operatie, maar ook in de planning van capaciteit en investeringen. Dit vraagt om regie op zowel landelijk als regionaal niveau. Op beide niveaus is regie ook nodig voor de continuïteit van langlopende ontwikkelingen, als daar door aanbestedingen in de loop der tijd wisselende partijen bij betrokken zijn. De rijksoverheid dient in de ordening daar als systeemverantwoordelijke vorm aan te geven. Goede voorbeelden zijn wat Rover betreft Zwitserland en Transport for London. Last but not least is regie ook nodig voor een goede afstemming van verkeer, vervoer en planologie.

Instelling landelijk regieorgaan

Op landelijk niveau is een regieorgaan gewenst met de volgende taken:

- vaststellen landelijk netwerkontwerp = hoofdontwerp voor OV;
- vaststellen uitgangspunten voor de regionale netwerkontwerpen, waaronder de verdeling van de



beschikbare railcapaciteit;

- bewaken van de afstemming tussen landelijke en regionale netwerkontwerpen en regionale netwerkontwerpen onderling;
- vaststellen eisen aan dienstregeling intercitynetwerk;
- vaststellen langetermijnvisie hoofdspoorweginfrastructuur;
- invullen en beheren concessies voor beheer hoofdspoorweginfrastructuur en exploitatie hoofd railnet;
- standaardisatie technische infrastructuur (waar nodig vastleggen in wetgeving);
- standaardisatie (basis)tariefsysteem en betalingsmethoden;
- standaardisatie van de data over reizigersstromen;
- advisering lenM over verdeling budgetten;
- eventueel beheer van (deel)budgetten.

Het landelijk regieorgaan dient in de ogen van Rover onderdeel te zijn van het ministerie van lenM, maar wel op enige afstand van het beleidsdepartement. Het op enige afstand plaatsen van het regieorgaan is nodig om continuïteit van beleid te waarborgen, te veel detailbemoeienis vanuit de politiek te voorkomen en de professionaliteit vanuit de sector beter te benutten. Een agentschap is een geschikte vorm voor een regieorgaan OV. Met een agentschap wordt de uitvoering op enige afstand van beleid geplaatst, maar blijft deze wel onder directe verantwoordelijkheid van de minister staan. Het landelijke regieorgaan stelt onder verantwoordelijkheid van de Minister van lenM minimaal eenmaal in de vier jaar een beleidsvisie op die goedkeuring behoeft van de Tweede Kamer. De vastgestelde beleidsvisie vormt het beleidskader voor uitvoering van beleid door het regieorgaan. Vermeden moet worden dat het regieorgaan een nieuwe bureaucratie wordt. De voorkeur van Rover gaat uit naar een organisatie met een kleine hoogwaardige staf, waarbij voor het opstellen van de beleidsvisie de kennis en ervaring wordt gemobiliseerd vanuit de regionale overheden, vervoerbedrijven, kennisinstituten en consumentenorganisaties. Een valkuil is dat de rolverdeling tussen beleidsdepartement en regieorgaan onduidelijk is en er zo een dubbele aansturing ontstaat. De kerntaak van het beleidsdepartement is het opstellen en evalueren van beleidskaders en het onderhouden van wet- en regelgeving mede in relatie tot Europese regelgeving. Het beleidsdepartement heeft als bijzondere opdracht te zorgen voor een integrale visie op mobiliteit. De huidige verkokering, die ook op het departement zichtbaar is, moet worden doorbroken. Leidraad voor integraal mobiliteitsbeleid is ervoor zorgen dat de burger op elk moment de voor hem of haar beste mobiliteitsoplossing kan kiezen. Daarbij dient het OV veel meer dan nu het geval is een aantrekkelijk alternatief te zijn.



Instelling regionale regieorganen

Naast het landelijke regieorgaan zijn ook regionale regieorganen nodig. Deze regieorganen zijn verantwoordelijk voor het OV in de regio en de afstemming met andere vervoersmodaliteiten. Het vormgeven van geïntegreerde regionale OV-netwerken kan alleen op decentraal niveau effectief worden vormgegeven. Daar zit niet alleen de kennis, maar ook de noodzakelijke bestuurlijke netwerken om de reizigers naar en binnen de stedelijke gebieden goed te bedienen. De decentralisatie van het OV na invoering van Wet personenvervoer (Wp2000) heeft dat aangetoond.

De regionale regieorganen hebben de volgende taken:

- regionaal netwerkontwerp, in goede afstemming met het landelijke netwerkontwerp, inclusief de inpassing van regionale stoptreinen;

- uitwerking netwerkontwerp in afgestemde dienstregelingen van vervoerders en met aansluitende voorzieningen op andere modaliteiten;
- beheer investerings- en exploitatiebudgetten vanuit het rijk;
- opdrachtgever voor vervoerders in de vorm van concessies en contracten; dit betreft bus, tram, metro, overige lightrail en gedecentraliseerde spoorlijnen;
- afstemming met gemeenten over infrastructurele voorzieningen en ruimtelijkeorderingsbeleid, eventueel op termijn beheer van regionale railinfrastructuur;
- beheer opbrengsten uit congestietarieven.

Voor de bestuurlijke en organisatorische opzet kijkt Rover naar de Duitse Verkehrsverbünde, waarin zowel overheden (provincies en gemeenten) als de vervoerders participeren. De ontwikkelfunctie kan een aparte eenheid zijn van de organisatie, maar ook ondergebracht zijn bij de vervoerders of een mix daarvan binnen hun gebied. In Duitsland komen alle varianten voor. Rover ziet de Verkehrsverbünde als goed voorbeeld om de regionale regieorganen vorm te geven, inclusief de vrijheid om de ontwikkelfunctie in te vullen.² Voor de ontwikkeling van de regionale regieorganen wil Rover kiezen voor een groeimodel. Het start met de versterking van de huidige decentrale opdrachtgever, de provincies en de metropoolregio's. Een verdere bundeling van krachten is echter gewenst, waarbij vooral gekeken wordt naar het gros van de reisbewegingen van de burgers. Naar verwachting zal dit uiteindelijk op landsdelig niveau zijn beslag gaan krijgen. Deze bundeling van krachten en verantwoordelijkheden zal echter van onderaf gestimuleerd moet worden. Gemeenten horen daar uitdrukkelijk bij. Zij zijn niet alleen verantwoordelijk voor de ruimtelijke ordening en de weginfrastructuur, maar ook voor het doelgroepenvervoer. Het voordeel van een groeimodel is dat er geleerd en geprobeerd kan worden en als het goed werkt een volgende stap gezet kan worden. De richting moet echter wel van begin af aan helder zijn. Er moet een eindbeeld zijn met het besef dat de werkelijkheid, als het zover is, er vast anders uit zal zien.



² In Nederland kennen we nu al verschillende vormen van inrichting van de ontwikkelfunctie. In het Noorden ligt de ontwikkelfunctie vooral aan de kant de overheden (OV bureau Groningen-Drenthe), in de G3 en Limburg meer bij de vervoerders.

4. Ordening

Ordening uitvoering OV-diensten

De ordening van de uitvoering van mobiliteitsdiensten in het OV-domein moet dienstig zijn aan de gestelde maatschappelijke opgaven en moet goed aansluiten op de invulling van de regiefunctie. Het toepassen van concurrentieprikkels is daarbij geen doel op zichzelf maar een middel. Concurrentie moet niet beperkt blijven tot het instrument aanbesteden van concessies. Er dient ook nadrukkelijk te worden gekeken naar andere instrumenten zoals benchmarking, uitbesteding en vergunningen. De keuze van de instrumenten is voor een belangrijk deel afhankelijk van de vraag in welke mate schaal- en integratievoordelen een rol spelen. Dit zal per deelmarkt anders uitpakken, waardoor naar het oordeel van Rover differentiatie in de ordening van de uitvoering nodig en mogelijk is. In het OV kunnen drie segmenten worden onderscheiden die ieder een eigen benadering behoeven. Deze segmenten zijn het uitvoeren van de landelijke treindiensten, het uitvoeren van het collectieve vervoer in de regio's en de overige OV-diensten.

Uitvoering landelijke treindiensten

De uitvoering van de landelijke treindiensten betreft de exploitatie van intercity's, inclusief de daarbij horende grensoverschrijdende verbindingen. Naar het oordeel van Rover dient de uitvoering in één hand te worden gehouden met het oog op schaal- en integratievoordelen. De netwerkstructuur van de intercity's in een klein land als Nederland maakt dat opknippen van het netwerk ongewenst is. Dit zou ten koste gaan van

gewenste flexibiliteit in de exploitatie, bijvoorbeeld bij de omleiding van reizigersstromen bij werkzaamheden en storingen, en van rechtstreekse verbindingen over langere afstand, waaraan reizigers veel waarde hechten. In theorie is een periodieke aanbesteding van het gehele intercitynetwerk mogelijk, maar Rover acht het niet in het belang van de reiziger om het experiment met een dergelijke grootschalige aanbesteding aan te gaan. De vraag is daarbij ook welk probleem hiermee zou worden opgelost, en of dat in verhouding staat tot de nadelen en risico's. Periodieke verlenging van de concessie voor het intercityvervoer na 2025 aan NS heeft daarom de voorkeur, maar wel onder de voorwaarde dat het bedrijf voldoende presteert. Naast meting van de lopende prestaties is toepassing van het instrument benchmarking geschikt om dit te kunnen beoordelen. In de ogen van Rover is het uitvoeren van het intercitynetwerk ook in de toekomst dé kerntaak van NS. In 2025 wordt het landelijke regieorgaan dan de opdrachtgever voor NS.

Uitvoering regionaal collectief vervoer

Het regionale collectieve vervoer omvat stoptreinen, lightrail, trams en bussen. Het regionale regieorgaan moet ervoor zorgen dat er een geïntegreerd aanbod ontstaat. Lightrail- en tramnetwerken binnen grote steden dienen als een geïntegreerde concessie te worden gegund. Dit kan in de vorm van aanbesteding, maar ook onderhands indien getoetst wordt op marktconformiteit met behulp van benchmarking. Bij de uitvoering van busvervoer wil Rover meer flexibiliteit



mogelijk maken door naast de huidige grote concessies, ook de aanbesteding van kleinere bundels van lijnen en combinaties met doelgroepenvervoer mogelijk te maken. Londen en Kopenhagen hebben daar goede ervaringen mee. Ook het verstrekken van vergunningen zonder concessie voor busvervoer moet mogelijk worden. Voor de wijze van uitvoering van het busvervoer moeten verschillende modaliteiten mogelijk blijven: het regieorgaan kan de uitwerking van de visie naar zich toetrekken (zoals het OV-bureau Groningen Drenthe) of dit overlaten aan de dominante regionale vervoerder (zoals in het Rotterdamse model). Op termijn dienen alle stoptreinen onderdeel te worden van de regionale OV-netwerken. Dit vanwege de vervoerkundige netwerksamenhang, waaruit in een aantal gevallen ook de behoefte zal volgen tot technische netwerkintegratie. De decentralisatie van onder meer de Vechtdallijnen, de Merwedelingelijn en Randstadrail laten zien dat dit een succes is. Ook in het buitenland, waaronder Duitsland, is decentralisatie van stoptreinen succesvol. De consequentie van deze keuze is dat het opdrachtgeverschap voor de stoptreinen uiteindelijk bij de regionale regieorganen komt te liggen. Daar ligt dan ook de vraag of deze lijnen onderdeel worden van het contract voor de lightraillijnen of dat lijnen afzonderlijk onderhands of na aanbesteding gegund worden. In dit systeem kan NS meedingen naar regionale concessies. Tot het moment van overdracht van het opdrachtgeverschap van stoptreinen aan de regionale regieorganen is het landelijke regieorgaan formeel opdrachtgever voor het contract voor de stoptreinen aan NS. Dit zal echter geschieden in nauwe afstemming met de regionale regieorganen, zodat er materieel sprake is van een

gemeenschappelijk opdrachtgeverschap. Rover is zich ervan bewust dat het losmaken van stoptreinen uit het huidige hoofdrailnet geen eenvoudige operatie is. Er zijn vraagstukken van o.a. vervoerkundige, financiële en mededingingsrechtelijke aard. Zo is de grens tussen intercity en stoptrein in het verleden op een aantal plaatsen vervaagd en blijft op langere afstanden behoefte bestaan aan een mengvorm, om kleinere stations in de periferie snel en rechtstreeks met de grote centra te verbinden. De verhouding tussen kosten en opbrengsten van intercity- en stoptreindiensten kan sterk uiteenlopen. En de gewenste mate van samenwerking en integraliteit, zoals een gemeenschappelijke tariefstructuur, moet niet worden belemmerd door de concurrentiegevoeligheid van informatie die daarvoor nodig is of door mededingingsregels. Tegelijkertijd blijft bij de aanbesteding van onderdelen van het huidige hoofdrailnet vanzelfsprekend wel de eis gelden van een gelijk speelveld voor NS en andere vervoerders. Deze vraagstukken zullen van deugdelijke oplossingen moeten zijn voorzien vóór tot overdracht van het opdrachtgeverschap van stoptreinen aan de regionale regieorganen kan worden besloten. Hier hoort ook de eis bij dat reizigers op stations niet meer bij afzonderlijke vervoerders in- en uitchecken, maar bij 'OV Nederland'.

Overige OV-diensten

Bij OV-diensten gaat het om een baaierd van verschillende activiteiten die de reis voor de OV-klant aangenamer maken. Dit kan betrekking hebben op aanvullend individueel vervoer (taxi, fiets, auto) of specifieke diensten die het gemak vergroten



(reisinformatie, aanbieden van betaaldiensten, etc.). Naar het oordeel van Rover dienen nieuwe aanbieders de ruimte te krijgen om hun diensten aan te bieden. Waar nodig en mogelijk moeten zij toegang krijgen tot infrastructurele voorzieningen en data.

Positie ProRail

ProRail blijft verantwoordelijk voor het beheer van de railinfrastructuur, verkeersleiding en capaciteitsverdeling. ProRail is in zijn aard een technisch bedrijf dat dienend moet zijn voor de reizigers en de verladers. ProRail is echter ook monopolist en dat stelt hoge eisen aan het gedrag, zowel richting vervoerders als de decentrale overheden en consumentenorganisaties. De uitvoering van de taken dient in nauwere samenwerking met de vervoerders te geschieden. NS zal daarbij een dominante partij blijven, hetgeen specifieke eisen stelt aan de samenwerkingsrelatie tussen ProRail en NS en de andere vervoerders. Rover adviseert om daarbij goed te

kijken naar de ervaringen die in het Verenigd Koninkrijk worden opgedaan met de zogenaamde 'alliances' die infrabeheerder Network Rail bij 10 risicovolle projecten aangaat met andere partijen. De in het kader van de LTSA gemaakte afspraken over verbetering van de samenwerking zullen nagekomen moeten worden en waar nodig worden versterkt. Het is een goede zaak dat de werkzaamheden voor de dagelijkse operationele aansturing worden geïntegreerd. In aanvulling daarop wil Rover dat de directies een gezamenlijk investeringscomité vormen waar afspraken worden gemaakt over het afstemmen van de investeringen voor de middellange en lange termijn. Overwogen dient te worden om dit te borgen door een personele unie op het niveau van de Raad van Commissarissen. Daarbij denkt Rover aan één lid dat de rijksoverheid als aandeelhouder voordraagt voor zowel de Raad van Commissarissen van NS als ProRail. Aanpassing van de huidige vennootschappelijke structuur van ProRail is naar het oordeel van Rover ongewenst. Het leidt niet alleen af van de lopende verbetertrajecten, het kan ook de samenwerking tussen ProRail en NS en de andere vervoerders in de toekomst onnodig moeilijk maken door scherpere scheidingen tussen ProRail-verantwoordelijkheden.

Reizigerscommissaris

In structuurvennootschappen wordt een derde van de zetels in de Raad van Commissarissen benoemd op

voordracht van de Ondernemingsraad. Er zijn goede argumenten om in de OV-sector naar analogie hiervan te komen tot de benoeming van commissarissen op voordracht van consumentenorganisaties. Dit geldt in ieder geval voor NS en ProRail, die overheidsbedrijven



zijn met een dominante c.q. monopolistische marktpositie. Directeuren van OV-bedrijven luisteren vaak meer naar de overheid die de concessie verleent, dan naar de reizigers. In de verhouding overheid—OV-bedrijf—reizigers zijn de reizigers de zwakste partij als het gaat om invloed. Bij het afwegen van financiële belangen tegenover reizigersbelangen ontbreekt de stem van de reiziger. De aanwezigheid van een reizigerscommissaris in een Raad van Commissarissen kan er voor zorgen dat het belang van de reiziger meegewogen wordt. Directies en Raden van Commissarissen worden zich daardoor meer bewust van het reizigersbelang.

Toezicht

De keuze voor een ordening voor het OV als geheel heeft gevolgen voor de invulling van het externe toezicht. Ook na aanscherping van de taken en de taakverdeling blijft het OV een complex speelveld met uiteenlopende partijen. Naar het oordeel van Rover dient er een actieve externe toezichthouder te komen die tegenwicht kan bieden aan de regieorganen. Een belangrijke taak van de externe toezichthouder is reguleren van de onderlinge relaties en afspraken. Dit dient integraal voor het gehele OV te zijn. Voor de vervoerbedrijven en ProRail betreft dit met name toezicht op beschikbaarheid en toegankelijkheid van data en infrastructuur en de daarbij horende tarieven en andere contractuele voorwaarden. Het externe



toezicht beperkt zich echter niet tot alleen tot deze partijen, maar strekt zich dan ook uit tot de wijze waarop de regieorganen hun opdrachten verstrekken aan de vervoerders. Bij aanbesteding is er toezicht op het aanbestedingsproces en bij onderhandse gunning kijkt de toezichthouder naar de marktconformiteit op basis van benchmarking. Daarbij moet niet alleen naar de kosten worden gekeken, maar ook uitdrukkelijk naar kwaliteit in de brede zin des woords. Voor uitoefening van zijn taken dient de toezichthouder ook over ex-ante bevoegdheden te beschikken. De toezichthouder wordt apart en onafhankelijk gepositioneerd. Het onderbrengen van deze toezichtfunctie bij de ACM is denkbaar, mits de reizigersbelangen als doorslaggevend worden gezien. Op dit moment kijkt de ACM te veel vanuit een beperkt mededingingsperspectief, waardoor onder meer gewenste vormen van samenwerking onnodig worden geblokkeerd. Zie bijvoorbeeld het getouwtrek rond het experiment voor de single check-in/check-out bij de Valleilijn.

Financiering

De ordening van de sector langs bovenstaande lijnen heeft consequenties voor de financieringsstromen. Zo zullen de BDU-gelden³, respectievelijk het BDU-aandeel in de provinciefondsen, overgedragen moeten worden van de metropoolregio's en provincies aan de regionale regieorganen. Daarnaast is het wenselijk dat de schotten tussen de verschillende vormen van exploitatiefinanciering worden weggenomen, met name tussen BDU dan wel provinciefonds, de budgetten voor doelgroepenvervoer en de OV-Studentenkaart. Tot slot heeft ook de ontvlechting van

het opdrachtgeverschap voor intercity's en stoptreinen gevolgen voor de geldstromen tussen NS, rijksoverheid (concessievergoeding) en regionale regieorganen (exploitatiebijdrage voor onrendabele pakketten treindiensten), omdat in de huidige situatie binnen NS sprake is van kruissubsidiëring tussen de verschillende treindiensten. Bij een overdracht van opdrachtgeverschap voor niet-winstgevende netwerken zal deze interne subsidiëring in een externe moeten veranderen, net als bij de splitsing van treindiensten in een hoofd railnet en een contractsector eind jaren '90. Op moment van overdracht van het opdrachtgeverschap voor de stoptreinen aan de regionale regieorganen dient de financieringssysteem aangepast te zijn.

³ BDU = Brede Doeluitkering verkeer en vervoer, een specifieke bijdrage van het ministerie van IenM aan regionale overheden voor de (mede)financiering van het regionale OV en voor regionale investeringen in infrastructuur.

5. Transitie

Besluitvorming

Wijziging van ordening in de OV-sector vraagt om politieke besluitvorming. Rover juicht toe dat het huidige kabinet hiertoe de voorbereiding ter hand neemt, zodat een volgend kabinet voorstellen kan voorleggen aan het parlement. De aangekondigde scenariostudie maakt hier onderdeel van uit. Rover pleit voor verbreding van de scope van het onderzoek. Rover bepleit ook het zorgen voor consistentie in de regelgeving en de bijhorende sturingsinstrumenten. Dit ontbreekt nu in de ordening van het OV, en dat zorgt voor problemen. Zo kan decentralisatie van bevoegdheden alleen werken als de regie op landelijk niveau naar behoren wordt ingericht.

Transitiepad nodig

De voorgestelde wijzigingen vragen na besluitvorming om aanpassing van wet- en regelgeving. Het

zwaartepunt ligt bij de inrichting van de regie- en toezichtfunctie. Voor de feitelijke overdracht van verantwoordelijkheden naar de landelijke en regionale regieorganen is een groeipad nodig. Daarbij is het zaak om voldoende flexibiliteit in te bouwen om ongewenste effecten te voorkomen. Verder is het verstandig om natuurlijke momenten goed te benutten. Het aflopen van de concessie van NS en ProRail in 2024 is zo'n moment. Het landelijke regieorgaan moet dan kunnen functioneren; de totstandkoming van de regionale regieorganen kan mogelijk meer tijd kosten. Ook de inbedding van regionale stoptreinen vraagt om een zorgvuldige aanpak. Mogelijk kan dit in tranches geschieden, waarbij in 2025 het opdrachtgeverschap van de eerste tranche wordt overgedragen aan regionale regieorganen. De kunst is ook hier om in de transitie natuurlijke momenten te benutten.





Reizigersvereniging Rover
Postbus 2132, 3800 CC Amersfoort
www.rover.nl
secretariaat@rover.nl

September 2016