

Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Bestuurskern

Dir. Openbaar Vervoer en
Spoor
Aansturing NS en ProRail

Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Datum 13 januari 2021
Betreft Beleidsvoornemen gunning vervoerconcessie voor het
hoofdrailnet 2025

Kenmerk

IENW/BSK-2020/245729

Overwegende dat:

- de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet afloopt op 31 december 2024;
- toegewerkt wordt naar een veilig, robuust en duurzaam mobiliteitssysteem dat een verder verstedelijkt Nederland snelle en comfortabele verbindingen biedt met een intensief aanbod tussen de steden, zoals beschreven in de Nationale Omgevingsvisie (Kamerstukken II 2019/2020, 34 682, nr. 53);
- een ambitieus beleid wordt gevoerd op het gebied van kwaliteit voor de reiziger en benutting van het bestaande spoor netwerk als beschreven in de Lange Termijn Spoor Agenda – Visie, ambities en doelen (Kamerstukken II 2013/2014 29 984, nr. 384), Netwerk Nederland, OV op het goede spoor (Kamerstukken II 2013/2014, 29 984, nr. 474) en Contouren Toekomstbeeld OV 2040 (Kamerstukken II 2018/2019, 23 645, nr. 685);
- de kwaliteit en de betrouwbaarheid van het personenvervoer per spoor op het hoofdrailnet ook na 31 december 2024 in lijn met het gevoerde beleid van groot belang zijn om de reiziger een kwalitatief uitstekende reis van deur tot deur te bieden;
- een nieuwe vervoerconcessie voor het hoofdrailnet voor NS de beste kans biedt om de continue verbetering van de kwaliteit en intensiteit van het personenvervoer op het hoofdrailnet voort te zetten;
- NS zodoende stabiliteit, investeringszekerheid en ruimte voor samenwerking in de sector wordt gegeven;
- uit de midterm review van de huidige vervoerconcessie voor het hoofdrailnet blijkt dat NS in de eerste helft van de huidige concessieperiode goed heeft gepresteerd (Kamerstukken II 2019/2020, 29 984, nr. 898);
- op grond van artikel 5, zesde lid van de PSO-verordening (nr. 1370/2007) een onderhandse gunning van een vervoerconcessie voor personenvervoer per spoor is toegestaan, mits wordt voldaan aan de geldende voorwaarden zoals vermeld in de PSO-verordening;
- de Tweede Kamer op 12 juni 2020 per brief is geïnformeerd over de hoofdlijnen van de voorgestelde integrale marktordening op het spoor na 2024 (Kamerstukken II 2019/2020, 29 984, nr. 899);
- een meerderheid van de Tweede Kamer in het Algemeen Overleg Spoorordening op 9 september 2020 en het Verslag Algemeen Overleg Spoorordening op 26 november 2020, heeft aangegeven voor onderhandse gunning van de vervoerconcessie vanaf 2025 aan NS te zijn;

ben ik voornemens op uiterlijk 23 december 2023 een nieuwe vervoerconcessie voor het hoofdrailnet voor een nog nader te bepalen periode van maximaal 10 jaar onderhands aan NS te gunnen.

Bestuurskern
Dir. Openbaar Vervoer en
Spoor
Aansturing NS en ProRail

Artikel 66, tweede lid, van de Wet personenvervoer 2000 (hierna: Wp2000) bepaalt dat als eerste stap in het proces tot concessieverlening een beleidsvoornemen wordt opgesteld en dit beleidsvoornemen dient te bestaan uit:

- een beschrijving van de betrokken markt;
- een beschrijving van de maatregelen die ertoe strekken dat de continuïteit van het betrokken personenvervoer wordt gewaarborgd;
- een schatting van de kosten die met concessieverlening zijn gemoeid en van de waarde van de concessie;
- een beschrijving van de te volgen procedure van concessieverlening; en
- of ik voornemens ben om artikel 65, derde lid, van de Wp2000 te gebruiken.

Kenmerk
IENW/BSK-2020/245729

Deze elementen behandel ik achtereenvolgens onderstaand. Voorafgaand daaraan beschrijf ik in een algemene inleiding de context en ontwikkelingen die een rol spelen bij het verlenen van de concessie.

1. Inleiding

Context en ontwikkelingen

Het gebruik van de trein in Nederland is de afgelopen jaren gegroeid. Tot aan de coronacrisis stapten er dagelijks 1,3 miljoen mensen in en uit de trein. Bij de start van de huidige vervoerconcessie voor het hoofdrailnet (in 2015) waren dit er nog 1,1 miljoen. Dat betekent een stijging van 18%. Het aantal reizigerskilometers nam over dezelfde periode toe met circa 10%. Volgens eerdere prognoses zet deze reizigersgroei door. Zoals ik in mijn brief over de hoofdlijnen van de voorgestelde integrale marktordening op het spoor na 2024 al schreef,¹ kijken we als gevolg van de coronacrisis inmiddels met andere ogen naar deze cijfers. Het aantal reizigers is fors gedaald en vervoerders ervaren daarvan ook de financiële consequenties. Hoewel het de verwachting is dat de coronacrisis bij aanvang van de nieuwe concessie achter ons ligt, is er nog veel onzekerheid over de (financiële) impact van de crisis en de ontwikkeling van het mobiliteitsgedrag in de komende jaren. Het gaat daarbij om mogelijk blijvende invloeden van gedragseffecten als meer thuiswerken en reizigersspreiding over de dag en week of mensen die verder van hun werk gaan wonen, die zowel risico's (bijvoorbeeld minder reizigers) als kansen (bijvoorbeeld langere reizen of betere spreiding) voor de nieuwe concessie met zich meebrengen.

Hoe onzeker de huidige situatie ook is, het is wel zeker dat mensen ook in de toekomst snel, betrouwbaar, toegankelijk, comfortabel en betaalbaar van deur tot deur willen reizen. Duidelijk is ook dat het aantal inwoners groeit, vooral in de stedelijke gebieden en nabij OV-knooppunten. Deze bevolkingsgroei vertaalt zich onder andere naar de forse bouwopgave van ruim 1 miljoen woningen tot 2035. Dit vraagt om nieuwe ruimtelijke keuzes voor woningbouw- en werklocaties in combinatie met een goede bereikbaarheid en leefomgevingskwaliteit. In de NOVI is hiertoe het Stedelijk Netwerk Nederland uitgewerkt en als nationale keuze benoemd. Voor de samenhang en het goed functioneren van dit stedelijk netwerk waarbinnen op dagelijkse basis veel reisbewegingen plaatsvinden zijn goede OV-

¹ Kamerstukken II 2019/2020, 29 984, nr. 899.

verbindingen die op een hoogfrequente wijze functioneren onontbeerlijk. De trein zal dus een belangrijke rol spelen in het op ruimte-efficiënte en duurzame manier bereikbaar houden van Stedelijk Netwerk Nederland. Dit draagt ook bij aan het verwezenlijken van de duurzaamheidsambities van het kabinet. Kwalitatief hoogstaand en frequent spoorvervoer is essentieel om de maatschappelijke en economische kracht van Nederland te blijven verzilveren en verder te ontwikkelen. Het beleid² in de afgelopen jaren is er op gericht geweest de kwaliteit van het spoorvervoer te verhogen en het spoor daarmee aantrekkelijker te maken. Dit heeft aantoonbaar³ geleid tot een kwaliteitssprong en meer reizigers. In grote delen van Nederland wordt een dienstregeling uitgevoerd die aansluit bij de behoefte van de reiziger om op elk moment in de trein te kunnen stappen en voldoende capaciteit biedt om iedereen op het gewenste moment te vervoeren. Dit model met haar grote hoeveelheid treinen, de herkenbare verdeling van de treindiensten over het uur van de vroege ochtend tot de late avond en een hoge 'level of service' (hoge treinfrequenties, aansluitingen tussen treinen) biedt positieve netwerkeffecten en verklaart ongeveer een derde van de reizigersgroei die we in de afgelopen jaren gezien hebben⁴. Het is een onmisbare bouwsteen in ons integrale mobiliteitssysteem.

Bestuurskern

Dir. Openbaar Vervoer en
Spoor
Aansturing NS en ProRail

Kenmerk

IENW/BSK-2020/245729

De groei brengt ook uitdagingen met zich mee. Terwijl reizigers voor dagelijks woon-werk, zakelijk en recreatief verkeer in Nederland relatief grote afstanden afleggen ligt er in ons land juist relatief weinig kilometer spoor per inwoner. Infrastructuuruitbreiding is maar beperkt mogelijk. Daarom wordt de ruimte voor groei gevonden in verdergaande benutting van het nu al druk bereden spoornetwerk. De beleidskeuze⁵ is gemaakt investeringen vooral te richten op het vergroten van de bestaande capaciteit en het verbeteren van de bestaande kwaliteit. Dit krijgt onder andere vorm in het programma Hoogfrequent Spoor en wordt mede mogelijk gemaakt door het besluit om ERTMS uit te rollen. In aanvulling daarop zet ik, in nauwe samenwerking met decentrale overheden, vervoerders, ProRail en andere stakeholders, met het Toekomstbeeld OV voor de lange termijn de stip op de horizon. Belangrijk onderdeel hiervan is de ambitie om het aantal treinen op het spoor nog verder te verhogen om de reiziger het 'hoogfrequente' spoorstelsel te blijven bieden dat zij nodig heeft om binnen Stedelijk Netwerk Nederland te wonen, werken, leren, ontmoeten en recreëren.

Ik wil daarbij - nu en in de toekomst - verder optimaliseren en het maximale uit het systeem halen voor de reiziger. Er is perspectief voor verdere verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening. Ook kan de innovatiekracht van de sector verder omhoog, rekening houdend met de hiervoor beschreven elementen. De treinreiziger moet snel, betrouwbaar en comfortabel van A naar B kunnen reizen met goede aansluitingen, ook op andere modaliteiten. Maar kwaliteit gaat verder: de deur-tot-deurreis voor de reiziger moet steeds soepeler en drempellozer verlopen. Ik wil dat stations nog meer dan nu knooppunten worden, waar naast spoor- en busvervoer ook plaats is voor deelvervoer en waar andere spelers hun diensten aan kunnen bieden. Stations zijn de afgelopen jaren aantrekkelijker geworden als ontmoetingsplaatsen en ik wil die trend graag doorzetten zodat

² Lange Termijn Spooragenda, deel 2. Kamerstukken II 2013/2014, 29 984, nr. 474.

³ Midterm review vervoerconcessie voor het hoofdrailnet. Kamerstukken II 2019/2020, 29 984, nr. 898.

⁴ Mobiliteitsbeeld 2019, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

⁵ Lange Termijn Spooragenda, deel 2. Kamerstukken II 2013/2014, 29 984, nr. 474.

stations in de toekomst voor de reiziger nog meer een comfortabele plek zijn om te verblijven.

De toekomstige opgaven vergen een publieke sturing en samenwerking binnen het gehele OV- en mobiliteitssysteem. Er moet worden toegewerkt naar een samenhangende, integrale aanpak waarbij landelijk én gebiedsgericht naar opgaves wordt gekeken, ook over de modaliteiten heen. Dat vergt goede afwegingen en scherpe keuzes om het netwerk in de komende jaren – mede in het licht van het Toekomstbeeld OV 2040 – toekomstbestendig te maken. Ik heb daarin een rol als systeemverantwoordelijke, maar ook als verlener van de concessie voor vervoerdiensten op het hoofdrailnet. Met het verlenen van een nieuwe vervoerconcessie voor het hoofdrailnet aan NS, wil ik bereiken dat de kwaliteit en de betrouwbaarheid van het personenvervoer per spoor op het hoofdrailnet gewaarborgd blijven en waar mogelijk steeds verder worden verbeterd terwijl we inspelen op maatschappelijke thema's zoals duurzaamheid en het ontsluiten van nieuwe woningen. Om hieraan invulling te geven, verwerk ik de ambities van het Toekomstbeeld OV zo veel mogelijk in de nieuwe concessie. In hoofdstuk 3 ga ik hier nader op in.

Zoals reeds genoemd laten de lange-termijn effecten van de coronacrisis op het reisgedrag zich lastig voorspellen. Het uitgangspunt bij de in het beleidsvoornemen geformuleerde doelen is dat deze bijdragen aan de borging van de publieke belangen die met een goed OV-product zijn gediend, ongeacht de reizigersaantallen. Bij de verdere uitwerking van de doelen zal ik de meest recente ontwikkelingen in reizigersaantallen en -gedrag, de gevolgen hiervoor voor het financiële kader (voor de reiziger, maar ook voor de belastingbetaler), en de manier waarop de nader uitgewerkte doelen met elkaar interacteren in ogenschouw nemen.

Leeswijzer

In dit beleidsvoornemen beschrijf ik de hoofdlijnen van de nieuwe concessie. Ik doe dit aan de hand van de genoemde elementen uit artikel 66, tweede lid, van de Wp2000. In hoofdstuk 2 ga ik in op de betrokken markt, onder meer door in te gaan op de relatie tussen open toegang en de nieuwe concessie, op de geografische omvang van het hoofdrailnet en de hoeveelheid treindiensten die onder de concessie worden gebracht. Ook ga ik in dit hoofdstuk in op (mogelijke) decentralisaties, het internationale spoorvervoer en de Stationsagenda. In hoofdstuk 3 ga ik in op de continuïteit van het betrokken personenvervoer. Ik werk daarbij de belangrijkste doelstellingen voor de nieuwe concessie uit, en verduidelijk hoe ik daarop wil sturen. In dit hoofdstuk wordt duidelijk omschreven welke verplichtingen ik via de concessie aan NS wil opleggen om ervoor te zorgen dat de reiziger in de nieuwe concessieperiode verzekerd is van een kwalitatief uitstekende reis. In hoofdstuk 4 beschrijf ik de kosten van het concessieverleningsproces en de waarde van de concessie. In hoofdstuk 5 ga ik nader in op de stappen die moeten worden doorlopen in het concessieverleningsproces en de wijze waarop stakeholders hierbij worden betrokken. Tot slot ga ik in hoofdstuk 6 in op de vraag of ik gebruik wil maken van artikel 65, derde lid, van de Wp2000.

Bestuurskern

Dir. Openbaar Vervoer en Spoor
Aansturing NS en ProRail

Kenmerk

IENW/BSK-2020/245729

2. Betrokken markt

In deze paragraaf wordt de betrokken markt beschreven. Achtereenvolgens ga ik in op de geografische omvang van het hoofdrailnet en de hoeveelheid treindiensten die onder de concessie worden gebracht. Ook ga ik in op de relatie met open toegang, (mogelijke) decentralisaties, het internationale spoorvervoer en de Stationsagenda.

Bestuurskern

Dir. Openbaar Vervoer en Spoor
Aansturing NS en ProRail

Kenmerk

IENW/BSK-2020/245729

Een belangrijk kenmerk van het Nederlandse spoornetwerk is dat het zeer intensief wordt gebruikt⁶. De capaciteit is schaars en het gebruik van de infrastructuur zit op een groot aantal trajecten op of in de buurt van de maximale bezettingsgraad. De vraag naar openbaar vervoer groeit naar verwachting de komende decennia verder. Tegelijkertijd zal er, naast de al bekende MIRT-projecten, voor aanvang van de nieuwe concessie weinig capaciteitsuitbreiding kunnen worden gerealiseerd. Dat maakt dat zorgvuldig om moet worden gegaan met de spaarzame capaciteit en dat inefficiënties moeten worden voorkomen.

Gezien de publieke belangen die met het openbaar vervoer in Nederland gediend worden, heb ik een sterke wens tot ten minste handhaven (en waar mogelijk uitbouwen) van de huidige frequenties en de kwaliteit van het spoorvervoer. Dat zal, als gevolg van de verwachte reizigersgroei en toenemende drukte op het spoor, geen eenvoudige opgave worden. Het spoor is van essentieel belang voor de goede bereikbaarheid van Nederland. Het is een duurzaam transportmiddel dat met relatief beperkt ruimtebeslag massale vervoersstromen aankan. Omdat het spoor een landelijk dekkend, goed verbonden netwerk van stations heeft is het onmisbaar om de steden en economische kerngebieden bereikbaar te houden. Het spoor draagt daarmee in belangrijke mate bij aan de economische en ruimtelijke ontwikkeling van ons land. Het OV biedt voorts iedereen de mogelijkheid mobiel te zijn voor maatschappelijke deelname en betrokkenheid.

Aangezien ik aan opentoeegangvervoerders slechts in beperkte mate eisen kan stellen ten aanzien van het aanbod (inclusief de continuïteit daarvan) en de kwaliteit van hun diensten, zie ik op dit moment voor hen voor wat betreft het binnenlands vervoer vooral kansen *als aanvulling* op de vervoerdiensten die via (de) concessie(s) (moeten) worden geboden. Ik zie vanuit het belang van de reiziger geen meerwaarde in het verminderen van de huidige frequenties van de onder de concessie uitgevoerde diensten op het hoofdrailnet met het oogmerk nieuwe toetreding van opentoeegangvervoerders te faciliteren. Om dezelfde redenen zie ik geen reden om de te verwachten groei van het reizigersvervoer op het hoofdrailnet over te laten aan mogelijk aanbod van opentoeegangvervoerders. Teneinde voldoende zekerheid te hebben dat de groei van het vervoersaanbod tijdig tot stand komt en voldoet aan dezelfde kwaliteitsvoorwaarden als het overige vervoer onder de concessie, ben ik van mening dat de concessie zodanig moet worden ingericht dat ook dit incrementele vervoer eronder valt.

Voor het verwezenlijken van de Nederlandse ambities op het spoor acht ik een robuuste omvang van de nieuwe vervoerconcessie voor het hoofdrailnet noodzakelijk. Onverminderd de goede prestaties die de afgelopen jaren op het

⁶ Uit de in Europees verband uitgevoerde PRIME Benchmark over de periode 2012–2018 blijkt dat het Nederlandse spoor ruim twee keer zo intensief bereden wordt als het gemiddelde van de 18 deelnemende Europese infrastructuurbeheerders.

spoor zijn behaald⁷, wil ik de kwaliteit van het spoor als vervoerproduct verder verbeteren zodat de reiziger de trein in toenemende mate als een aantrekkelijke vervoersoptie ziet en gebruikt. Dit betekent onder andere dat het product voor de klant aantrekkelijk moet zijn en kwalitatief goed. Alleen wanneer een reiziger snel, frequent, rechtstreeks, comfortabel en punctueel kan reizen, zowel in de spits als in het dal, is het OV voor hen een aantrekkelijke optie.

Dat maakt dat ik het concessievolume wil koppelen aan de te verwachten vervoervraag, zodat ik daadwerkelijk op het realiseren van de ambities kan sturen en ook voldoende vervoeraanbod kan garanderen voor de huidige én de toekomstige reizigers. In de nieuwe concessie wordt helder opgenomen wat ik verwacht van NS, zowel wat betreft de kwaliteit van het vervoerproduct als het aantal vervoerdiensten op de diverse trajecten.

Bestuurskern

Dir. Openbaar Vervoer en Spoor
Aansturing NS en ProRail

Kenmerk

IENW/BSK-2020/245729

Geografische omvang van het hoofdrailnet

De concessie wordt verleend voor het uitvoeren van diensten voor personenvervoer per trein op het hoofdrailnet. De geografische omvang van het hoofdrailnet is vastgelegd in het Besluit hoofdrailnet. Dit omvat alleen binnenlandse diensten. Ook de binnenlandse diensten over de HSL-Zuid maken onderdeel uit van het hoofdrailnet. Internationale treindiensten die gebruik maken van het HRN, zoals de treindiensten naar Londen en Parijs, vallen niet onder het Besluit hoofdrailnet. De geografische omvang van het hoofdrailnet is bij aanvang van de volgende concessie nagenoeg hetzelfde als in de huidige concessie, behoudens de aangekondigde decentralisatie van de sprinterdiensten tussen Zwolle en Leeuwarden en veranderingen op het gebied van internationaal spoorvervoer.

Net zoals in de huidige concessieperiode het geval is, zullen op delen van het hoofdrailnet meerdere vervoerders op grond van een concessie de markt bedienen tussen bepaalde stations die onder het hoofdrailnet vallen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om samenloop tussen intercitydiensten die onder de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet worden gereden en stoptreindiensten die zijn gedecentraliseerd. Het aantal trajecten waar sprake is van dergelijke samenloop neemt vanaf 2025 verder toe als gevolg van de aangekondigde decentralisatie van de sprinterdiensten tussen Zwolle en Leeuwarden. Voorts zal per eind 2025 één intercitydienst per uur rijden tussen Eindhoven en Venlo (en vice versa) als onderdeel van de momenteel lopende aanbesteding door de Duitse vervoersautoriteit VRR voor het traject Eindhoven-Düsseldorf. Deze intercitydienst kent daarmee samenloop met de diensten die tussen Eindhoven en Venlo (en vice versa) onder de nieuwe vervoerconcessie voor het hoofdrailnet worden gereden.

Volume van de concessie

Als gevolg van open toegang bevat de nieuwe concessie niet langer een exclusief recht op het gebruik van de infrastructuur op het hoofdrailnet. Om recht te doen aan de voorwaarden uit de PSO-verordening, wordt specifieker dan in de huidige

⁷ Uit de in 2019 uitgevoerde midterm review van de concessie blijkt dat de prestaties van NS over de periode 2015 t/m 2019 over het algemeen goed zijn geweest (Kamerstukken II 2019/2020 29 984, nr. 898). Uit de Internationale Benchmark uit 2019 blijkt dat NS ook ten opzichte van buitenlandse vervoerders goed presteert op een groot aantal prestatiegebieden (Kamerstukken II 2019/2020 29 984, nr. 898). Zo lag de punctualiteit van treinen bij NS, net als de algemene klanttevredenheid, in 2018 ruim boven het gemiddelde van de vergelijkingsgroep.

concessie het geval is, omschreven hoeveel spoorvervoerdiensten binnen de concessie worden voorzien (het volume). Uitgangspunt is de verwachte behoefte van de reizigers op het hoofdrailnet gedurende de concessieperiode. De omvang van de concessie wordt op basis van die behoefte vastgesteld.

De concessie schrijft daarmee in hoge mate voor hoeveel treindiensten er per uur per baanvak gereden worden. Dat betekent een significante wijziging ten opzichte van de huidige situatie, waarin NS in grote mate kan bepalen met welke frequentie wordt gereden (mits aan de minimum vereisten wordt voldaan). In de volgende concessie verschuift deze verantwoordelijkheid voor het definiëren van het volume van de concessie dus van NS naar IenW en wordt een duidelijke (verhoogde) minimumgrens en een duidelijk plafond gesteld aan de hoeveelheid treindiensten dat onder de concessie gereden moet c.q. mag worden.

Bestuurskern

Dir. Openbaar Vervoer en Spoor
Aansturing NS en ProRail

Kenmerk

IENW/BSK-2020/245729

Ik ben voornemens bij het vaststellen van het volume gebruik te maken van een bandbreedte met een vastgestelde ondergrens en bovengrens. De ondergrens omschrijft het aantal treindiensten dat gedurende de looptijd van de concessie door NS minimaal op een baanvak gereden *moet* worden; de bovengrens omschrijft het aantal treindiensten dat door NS maximaal op een baanvak gereden *mag* worden. Met het gebruik van een bandbreedte zorg ik ervoor dat in elk geval een minimumfrequentie wordt gereden, maar dat tegelijkertijd ook binnen de kaders van de concessie frequentieverhogingen worden doorgevoerd die nodig zijn om te voldoen aan de verwachte groei van reizigers op het hoofdrailnet. Daarbij moet worden aangetekend dat de minimumfrequentie wordt afgeleid van het actuele aanbod onder de huidige concessie (waarbij de effecten van de coronacrisis buiten beschouwing worden gelaten). Daarbij is het uitgangspunt dat de vervoervraag wordt gedekt. Dat betekent dat NS de frequentie ook moet verhogen als de vervoersvraag daartoe aanleiding geeft, uiteraard voor zover de capaciteit op de infrastructuur dat toelaat. Hiermee wordt NS in staat gesteld, maar ook verplicht, om adaptief (tijdig en slim) in te spelen op - en te investeren in - de behoeften van een groeiend aantal reizigers gedurende de looptijd van de concessie en/of het beschikbaar komen van extra infrastructurele capaciteit voor de uitvoering van de concessie, zoals bijvoorbeeld via het Programma Hoogfrequent Spoor (PHS) of het Toekomstbeeld OV 2040.

De precieze bandbreedte van het aantal vervoerdiensten op een baanvak is afhankelijk van de voorziene hoeveelheid reizigers(groei) en de beschikbare capaciteit, en is daarmee niet op elk baanvak hetzelfde. In het programma van eisen specificeer ik de bandbreedte van treindiensten. Ook ga ik in het programma van eisen in op voorwaarden die ik stel en de systematiek die ik inricht t.a.v. frequentieverhogingen binnen deze bandbreedte. Hiermee beoog ik te borgen dat deze voorgestelde frequentieverhogingen passen binnen de in de concessie opgenomen behoeften van de reizigers en het concessievervoer optimaal aansluit bij de vervoervraag.

Als gevolg van open toegang heeft iedere spoorvervoerder straks recht op toegang tot de spoorinfrastructuur, mits er voldoende capaciteit beschikbaar is en het economisch evenwicht van de concessie(s) op die trajecten niet wordt verstoord. De ruimte voor opentoeegangvervoerders hangt af van de totaal beschikbare capaciteit op het betreffende baanvak, waarbij uiteraard rekening moet worden gehouden met de capaciteit die nodig is voor het uitvoeren van de concessie. Het opentoeegangvervoer mag daarbij niet ten kosten gaan van de

publieke doelstellingen en de belangen van de reiziger die ik met de vervoerconcessie wil borgen. Eventuele mogelijkheden voor marktinitiatieven zullen naar verwachting buiten de reeds zeer intensief bereiden trajecten in de randstad liggen. Op veel baanvakken is ook capaciteit nodig voor internationaal personenvervoer (al dan niet op basis van concessies) en goederenvervoer. De ruimte kan dus per baanvak verschillen en gedurende de looptijd van de concessie wijzigen.

Bestuurskern
Dir. Openbaar Vervoer en
Spoor
Aansturing NS en ProRail

Kenmerk
IENW/BSK-2020/245729

Decentralisaties

In mijn brief over de hoofdlijnen van de voorgestelde integrale marktordening op het spoor na 2024 heb ik aangekondigd dat het Rijk en de provincie Fryslân de intentie hebben om voorafgaand aan het verlenen van de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet de in het regeerakkoord⁸ genoemde sprinterdiensten tussen Zwolle en Leeuwarden te decentraliseren. De sprinterdiensten tussen Zwolle – Groningen en Apeldoorn – Enschede worden mogelijk later gedecentraliseerd en toegevoegd aan bestaande regionale concessies, conform de voorwaarden die hierover in mijn brief over de hoofdlijnen van de voorgestelde integrale marktordening op het spoor na 2024 zijn beschreven. Naast de in het regeerakkoord genoemde sprinterdiensten kan voorafgaand aan of gedurende de looptijd van de nieuwe vervoerconcessie voor het hoofdrailnet de politieke wens ontstaan om andere vervoerdiensten die onderdeel uitmaken van het hoofdrailnet te decentraliseren. Doel van iedere beoogde decentralisatie is dat de reiziger erop vooruit gaat. Om daartoe een goede afweging te maken wordt in overleg met alle betrokkenen een uitgangspuntenkader ontwikkeld. De volgende aspecten worden daarin in ieder geval opgenomen: de mogelijkheden voor een beter geïntegreerd regionaal vervoer, het draagvlak voor decentralisatie, de samenhang van de reizigersstromen in het OV-netwerk, het effect op het bredere netwerk en de financiële en infrastructurele inpasbaarheid.

Indien voorafgaand aan de looptijd van de nieuwe concessie besluitvorming plaatsvindt over verdere decentralisaties verwerk ik dat uiteraard in de nieuwe concessie. Besluitvorming over eventuele verdere decentralisaties tijdens de looptijd van de concessie vindt plaats bij de midterm review van de nieuwe concessie. Dit moment is gekozen omwille van de investeringszekerheid van NS. Uitgangspunt is dat NS alle benodigde medewerking verleent aan verdere decentralisaties, evenals alle besluitvorming daarover, indien daartoe in de toekomst wordt besloten. Dit zal in de concessie worden vastgelegd.

Internationaal spoorvervoer

Goede internationale treinverbindingen dragen bij aan het economisch versterken van Nederland. De internationale trein is een duurzaam en comfortabel alternatief geworden voor de auto of het vliegtuig op kortere afstanden. Vanuit reizigersperspectief lijkt het internationaal langeafstandsvervoer het meest gebaat bij vervoerders die in concurrentie met elkaar diensten ontwikkelen. Vanaf 2021 kunnen spoorvervoerders overal in Europa hun vervoerdiensten in open toegang aanbieden. Voor de binnenlandse vervoerdiensten op het hoofdrailnet geldt dit vanaf 2025. Het combineren van binnenlands- en internationaal vervoer biedt spoorvervoerders kansen om nieuwe diensten aan te bieden. De (internationale) reiziger heeft daar baat bij doordat er mogelijk betere kwaliteit

⁸ Kamerstukken II 2017/2018, 34 700, nr. 34.

en hogere frequenties worden geboden tegen een concurrerende prijs. Ik wil de internationale verbindingen, onder andere over de HSL-Zuid, versterken door in de groeiende markt van internationale verbindingen meer ruimte te geven aan spoorvervoerders die op basis van open toegang internationale verbindingen willen aanbieden.

Bestuurskern

Dir. Openbaar Vervoer en Spoor
Aansturing NS en ProRail

Kenmerk

IENW/BSK-2020/245729

Om in het belang van de (internationale) reiziger ervoor te zorgen dat de internationale verbindingen die vanuit publiek belang wenselijk zijn inderdaad tot stand komen onder open toegang, voer ik de komende periode een marktverkenning uit. Ik ga met deze marktverkenning na of en welke vervoerders onder open toegang op internationale verbindingen willen rijden tegen voor de reiziger aantrekkelijkere voorwaarden. Ook onderzoek ik welke knelpunten dit in de weg staan. Dat betekent dat ik internationale verbindingen (inclusief de kort grensoverschrijdende verbindingen die NS uitvoert onder de huidige concessie) in beginsel niet opneem in de nieuwe concessie. Wel wil ik voorkomen dat het aanbod verschaalt. Als blijkt dat het aanbod in onvoldoende mate tot stand komt of zal komen, dan kan ik een internationale verbinding alsnog via een separate concessie regelen. Ik houd wel de optie open om internationale verbindingen (al dan niet tijdelijk) alsnog in de nieuwe vervoerconcessie voor het hoofdrailnet op te nemen. Ik laat mijn keuze hierover afhangen van de uitkomsten van de marktverkenning.

Stationsagenda

In mijn brief over de hoofdlijnen van de voorgestelde integrale marktordening op het spoor na 2024 heb ik aangekondigd dat ik een Stationsagenda ga opstellen. Met de Stationsagenda wordt toegewerkt naar een meer integrale afweging van publieke (en andere) belangen op stations. Ik zie nog welke juridische vorm voor de afspraken die in het kader van de Stationsagenda worden gemaakt het beste aansluit bij de ambities ten aanzien van stations. Het kan zijn dat de nieuwe vervoerconcessie voor het hoofdrailnet daarvoor het meest geëigende instrument blijkt te zijn. In dat geval verwerk ik (onderdelen van) de Stationsagenda in de nieuwe concessie.

3. Continuïteit

Met de voortzetting van NS als vervoerder op het hoofdrailnet zet ik in op kwaliteit en betrouwbaarheid voor de reiziger en is de continuïteit van de vervoerdiensten op het hoofdrailnet na 31 december 2024 gewaarborgd. Rekening houdend met de actuele ontwikkelingen zoals beschreven in de inleiding en mijn streven om het maximale uit het systeem te halen voor de reiziger, kom ik tot een aantal doelen waar ik met de nieuwe concessie invulling aan wil geven. Dit betreft:

- i. Het bieden van een goed vervoerproduct aan de reiziger;*
- ii. Faciliteren dat reizigers zo optimaal en drempelloos mogelijk van deur-tot-deur kunnen reizen;*
- iii. Het optimaal benutten van de publieke investeringen in het spoorstelsel als geheel;*
- iv. Het komen tot een verbeterde sturings- en verantwoordingsrelatie tussen IenW en NS.*

Hieronder licht ik nader toe waaruit deze doelen zijn opgebouwd en hoe ik daar op hoofdlijnen op wil sturen. Ten overvloede merk ik hierbij op dat dit geen

limitatieve opsomming betreft en dat er gedurende de vervolgstappen in het concessieverleningsproces (zie ook hoofdstuk 5) wijzigingen of toevoegingen aan de beschreven uitwerking kunnen plaatsvinden.

Bestuurskern
Dir. Openbaar Vervoer en
Spoor
Aansturing NS en ProRail

Doel I: Het bieden van een goed vervoerproduct aan de reiziger

Met de uitvoering van de Lange Termijn Spooragenda (LTSa) zijn in de afgelopen jaren grote verbeterstappen in de kwaliteit van het vervoerproduct gezet die de reiziger ten goede zijn gekomen. In de midterm review is geconcludeerd dat er in de periode 2015-2019 meer treinen hebben gereden, dat de reiziger vaker op tijd aankwam en dat er minder verstoringen waren. Dit alles is ook terug te zien in een hoge klanttevredenheid.⁹ Met de gunning van de nieuwe concessie aan NS verwacht ik dat de betrouwbaarheid en kwaliteit voor de reiziger de komende jaren gewaarborgd blijft. Een belangrijke voorwaarde voor de onderhandse gunning van de nieuwe concessie aan NS is dat de prestaties waar mogelijk nog verder omhooggaan, bijvoorbeeld het nóg beter op tijd rijden van treinen en een verdere verbetering in de informatievoorziening aan reizigers.

Kenmerk
IENW/BSK-2020/245729

Een goed vervoerproduct is noodzakelijk om de in het Toekomstbeeld OV voorziene (en gewenste) groei van het gebruik van het openbaar vervoer ook daadwerkelijk te laten plaatsvinden. Gedurende het concessieverleningsproces werk ik nog nader uit op welke wijze ik precies ga sturen op een goed vervoerproduct, maar ik wil daarbij – net als in de huidige concessie het geval is – in ieder geval sturen op aspecten als klanttevredenheid, reizigerspunctualiteit, (zitplaats)capaciteit en reisinformatie. Hiermee borg ik dat er een kwalitatief hoogwaardig vervoerproduct wordt geleverd, dat waar mogelijk steeds verder wordt verbeterd. Het ten minste handhaven (en waar mogelijk verder verbeteren) van de kwaliteit van het spoorvervoer zal als gevolg van de verwachte reizigersgroei en toenemende drukte op het spoor, geen eenvoudige opgave worden. Bij het vaststellen van het gewenste kwaliteitsniveau op deze aspecten hou ik oog voor de afweging tussen de kosten en de baten van de hoogte van de prestatie-eisen, zowel vanuit het perspectief van de reiziger als dat van de belastingbetaler.

Om recht te doen aan de doelen uit het Toekomstbeeld OV, ben ik voornemens om ten opzichte van de huidige situatie het accent in de sturing te verleggen naar bijvoorbeeld een steeds beter wordende dienstregeling, die snellere reistijden, goede overstaprelaties en voldoende capaciteit biedt. Hiermee werk ik toe naar hoogfrequente verbindingen op een landelijke stedenring, in lijn met de netwerkuitwerking zoals die in het kader van het Toekomstbeeld OV tot stand komt. Daar waar ik meerwaarde zie, wil ik ook differentiëren in de sturing op kwaliteitsaspecten, zoals bijvoorbeeld door te sturen op hogere punctualiteit of minder uitval in bepaalde regio's, corridors of tijdsperiodes. De reden hiervoor is dat de huidige sturingsfilosofie, die veelal uitgaat van landelijke gemiddelden, niet altijd optimaal aansluit bij de behoefte van alle reizigers. Zo is het voor reizigers van groter belang dat een trein op tijd aankomt op een traject waarbij een overstap wordt geboden op een treindienst die minder frequent rijdt en er krappe overstaprelaties zijn, dan op een traject waar hoogfrequent wordt gereden en niet lang gewacht hoeft te worden op aansluitingen.

⁹ Kamerstukken II 2019/2020, 29 984, nr. 898.

Een ander accent betreft de ambitie om de beschikbare capaciteit van het openbaar vervoer beter te benutten, bijvoorbeeld door een betere spreiding van reizigers over de dag en verhoudingsgewijs meer reizigers buiten de spitsuren. Ik wil borgen dat NS een actieve rol speelt bij het maken van afspraken met bijvoorbeeld werkgevers en onderwijsinstellingen, zodat een gedeelte van de reizigers frequenter buiten de spitsuren reist. Ook wil ik NS meer ruimte bieden voor het differentiëren met tarieven, om daarmee ook financiële prikkels nadrukkelijker onderdeel te laten zijn van het sturen op het spreiden van reizigers. Uiteraard blijft de betaalbaarheid van het OV voor reizigers hierbij een belangrijk aandachtspunt. Een hoger aandeel reizigers buiten de spitsuren draagt overigens ook bij een hogere kosteneffectiviteit van het OV, doordat de noodzaak tot (infrastructurele) investeringen om de hoeveelheid reizigers in de spitsuren te accommoderen minder wordt. Dit adresseer ik ook onder doel III: het optimaal benutten van de publieke investeringen in het spoorstelsel als geheel.

Bestuurskern

Dir. Openbaar Vervoer en Spoor
Aansturing NS en ProRail

Kenmerk

IENW/BSK-2020/245729

Ook het verbeteren van de toegankelijkheid van het openbaar vervoer voor reizigers met een functiebeperking is een belangrijk onderdeel van het sturen op een goed vervoerproduct. NS werkt hier in de huidige concessieperiode al hard aan. De afspraken hierover gaan onder meer over het verbeteren van de zelfstandige toegankelijkheid van het materieel en het verlenen van reisassistentie op stations. Het uitvoeren en doorontwikkelen van deze afspraken vindt plaats in nauw overleg met (vertegenwoordigers van) mensen met een beperking. Momenteel zijn overheden, vervoerders en vertegenwoordigers van mensen met een beperking in overleg om te komen tot nieuwe afspraken over toegankelijkheid van het OV. Daarmee wordt invulling gegeven aan het in het Toekomstbeeld OV opgenomen streven naar een toegankelijk OV in 2040. Uiteraard is ook NS betrokken bij deze gesprekken. Naar verwachting leiden de gesprekken in het voorjaar van 2021 tot een bestuursakkoord. Ik verwerk dit akkoord waar nodig in de nieuwe concessie.

Tot slot wil ik borgen dat het spoorvervoer, net als nu het geval is, plaatsvindt op een (sociaal) veilige, circulaire en duurzame wijze met beperkte hinder voor de omgeving. Dit betreft elementen die grotendeels via wet- en regelgeving zijn geborgd, maar waarop ook aanvullende sturing via de concessie nodig of gewenst kan zijn. In de huidige concessie is dat bijvoorbeeld het geval met de aanpak van stoptonend sein passages (STS-passages). In de komende periode bezie ik of en in hoeverre op onderwerpen als (sociale) veiligheid, circulariteit, duurzaamheid en hinder voor de omgeving aanvullende sturing in de concessie nodig is.

Doel II: Faciliteren dat reizigers zo optimaal en drempelloos mogelijk van deur tot deur kunnen reizen

Innovatie en samenwerking in de sector

Reizigers willen zo optimaal en drempelloos mogelijk van deur tot deur kunnen reizen. Reizen per trein dient meer dan ooit een sterk en geïntegreerd onderdeel van een sterke vervoersketen te worden. Om dit te faciliteren is het van belang dat de potentie van innovatie en digitalisering ten volle wordt benut en dat de samenwerking tussen alle bij de deur-tot-deurreis betrokken partijen wordt verbeterd. Via de concessie werk ik uit wat ik hierin van NS verwacht. Ik wil een level playing field borgen, bijvoorbeeld ten aanzien van de beschikbaarheid van tickets, relevante (real-time) data en (digitale) toegang tot de door NS beheerde

ketenvoorzieningen. Ook denk ik aan nadere afspraken over de bijdrage van NS aan de exploitatiekosten van fietsenstallingen.

OV betalen

Om de aantrekkelijkheid van het OV en het betaalgemak voor de reiziger te vergroten is in het Nationaal OV Beraad (NOVB) van 8 mei 2019¹⁰ besloten tot invoering van betalen met de bankpas (EMV-standaard) en barcode-betalen in het OV. Reizigers hebben immers bijna allemaal wel een bankpas of mobiele telefoon op zak en een specifieke OV-kaart is dan niet langer noodzakelijk. Vanzelfsprekend borg ik dat de afspraken over deze nieuwe wijzen van betalen waar nodig ook in de nieuwe vervoerconcessie voor het hoofdrailnet worden verankerd.

MaaS

Een reiziger kan met een app van elke willekeurige MaaS-dienstverlener een (multimodale) reis plannen, boeken, betalen en maken (door bijvoorbeeld het openen van poortjes). Dit betekent dat treinvervoer nog meer dan nu het geval is onderdeel wordt van een bredere vervoersketen en daarmee een belangrijker en aantrekkelijker alternatief wordt voor het gebruik van de auto. De keuze voor het gebruik van de auto of het openbaar vervoer is uiteraard aan de reiziger, maar mijn verwachting is dat door MaaS het marktaandeel van de trein en daarmee het gehele OV in de totale mobiliteitsketen toeneemt. NS heeft naast haar rol als treinvervoerder inmiddels al verschillende rollen in het MaaS-domein.

Het ecosysteem van MaaS kan alleen optimaal werken wanneer er sprake is van een mobiliteitsmarkt met een gelijk speelveld, waarin wordt samengewerkt, data wordt gedeeld, samen wordt geleerd en waarin gebruik wordt gemaakt van (inter)nationale standaarden. In het bestuurlijk Nationaal OV Beraad (NOVB) van 13 juni 2019 is daarom afgesproken dat al het OV dat door Nederlandse overheden via concessies is uitgegeven voor reizigers beschikbaar moet zijn via MaaS-dienstverleners en dat alle OV-concessies per uiterlijk 1 januari 2022 MaaS-waardig dienen te zijn.¹¹ De afspraken over MaaS-waardigheid bevatten drie essentiële onderwerpen: het beschikbaar stellen van het door de concessieverlener vast te stellen referentieaanbod door OV-bedrijven aan MaaS-dienstverleners, het onderling delen van real-time data en het behandelen van vragen of klachten van reizigers.

Voor wat betreft de huidige concessie ben ik reeds met NS in gesprek om de MaaS-waardigheidseisen zoals die zijn afgesproken in het NOVB per uiterlijk 1 januari 2022 te verankeren. Los van de uitkomst van het MaaS-waardig maken van de huidige concessie wil ik hoe dan ook borgen dat de MaaS-waardigheidseisen die inmiddels in NOVB-verband zijn vastgesteld in de nieuwe concessie worden geborgd.¹² De concessie sluit zo aan bij de afspraken die landelijk gemaakt zijn in de digitale agenda en er wordt een basis geboden voor verdergaande samenwerking en standaardisering op de mobiliteitsmarkt. Op deze manier ben ik ervan overtuigd dat de concessie ruimte biedt voor de mobiliteit van de toekomst.

¹⁰ Kamerstukken II 2018/2019, 23 645, nr. 707.

¹¹ Kamerstukken II 2018/2019, 31 305, nr. 294.

¹² Dit geldt eveneens voor eventuele wijzigingen van deze eisen als daarover in NOVB-verband wordt besloten.

Bestuurskern

Dir. Openbaar Vervoer en Spoor
Aansturing NS en ProRail

Kenmerk

IENW/BSK-2020/245729

Doel III: Het optimaal benutten van de publieke investeringen in het spoorsysteem als geheel

De kosten die publiek gemaakt worden voor de aanleg, beheer, onderhoud en vervanging van het spoornetwerk zijn aanzienlijk. De groei van het aantal treindiensten leidt tot toenemende krapte en een steeds hogere benutting van de capaciteit van de infrastructuur. Het realiseren van de ambities in het Toekomstbeeld OV vereist investeringen, in zowel infrastructuur als materieel. Bij deze investeringen streef ik naar een zo hoog mogelijk maatschappelijk rendement. Dat kan scherpe keuzes vergen, waarbij het ook het geval kan zijn dat het directe financiële belang van NS ondergeschikt is aan de kosten van het systeem als geheel. Ik verlang van NS dat zij haar investeringsbeslissingen neemt met oog voor de financiële effecten voor het gehele spoorsysteem. Ik wil daarom sturen op het maatschappelijk optimaal benutten van de gemaakte en de te maken investeringen. Dit operationaliseer ik waar nodig ook via de nieuwe concessie.

Optimaal benutten van infrastructuur en materieel

Sturen op het maatschappelijk optimaal benutten van de publieke investeringen in het spoorsysteem valt uiteen in verschillende onderdelen. De eerste is het maatschappelijk optimaal benutten van de infrastructuur, zodat de mogelijkheden van de infrastructuur ten volle benut worden. Ik denk hierbij bijvoorbeeld aan het opnemen van een verplichting om nieuwe of gewijzigde infrastructuur die gereedkomt tijdens de looptijd van de concessie ook te gebruiken conform de plannen die ten grondslag lagen aan de investeringsbeslissing die zijn afgestemd met de concessiehouder. De tweede is het maatschappelijk optimaal invulling geven aan technische systeemsprongen. Wanneer ik als stelselverantwoordelijke besluit tot het invoeren van systeemsprongen als bijvoorbeeld een transitie naar 3kV of een verdere uitrol van ERTMS wil ik dat NS verplicht wordt zich te conformeren aan mijn uitrol- of implementatiestrategie. De derde is het sturen op de inzet van materieel dat technisch het meest optimaal aansluit op de kenmerken van de infrastructuur, uiteraard rekening houdend met de vereiste van *proven-technology*. Het ziet erop toe dat NS geen investeringsbeslissingen neemt die tot onnodig hoge kosten voor de infrastructuurbeheerder leiden, bijvoorbeeld omdat vermijdbare aanpassingen aan baanlichamen, tractie-energievoorziening of beveiligingssystemen moeten worden gedaan. Ik wil via de concessie borgen dat bij investeringsbeslissingen van NS integraal gekeken wordt naar de kosten voor het systeem als geheel, en dat investeringsbeslissingen aan mij als concessieverlener worden voorgelegd. Oplossingen worden eerst gezocht in de dienstregeling en materieel, en daarna pas in de infrastructuur. Zo wil ik er nog actiever op toezien dat de investeringsbeslissingen die NS neemt vanuit maatschappelijk oogpunt het meest optimaal zijn. Dat heeft als gevolg dat de ontwikkelvrijheid inzake materieel en dienstregeling van NS wordt ingeperkt ten opzichte van de huidige situatie. Dit alles vergt een hoge mate van transparantie van NS en ook goede samenwerking met IenW.

Andere inrichting van het netwerk en toekomstige stappen

Vanwege het druk bereden Nederlandse spoornetwerk is de landelijke samenhang groot. Vanwege deze complexiteit en het hoge benutting blijkt uit analyses dat uitbreiding in capaciteit op intensief gebruikte plekken al snel gepaard gaat met omvangrijke investeringen. Het is niet uit te sluiten dat het op termijn, bezien

Bestuurskern

Dir. Openbaar Vervoer en
Spoor
Aansturing NS en ProRail

Kenmerk

IENW/BSK-2020/245729

vanuit het spoorstelsel als geheel, wenselijk is over te gaan op een andere inrichting van het netwerk. Mogelijk moet bijvoorbeeld over worden gegaan op het rijden van een ontmengd of ontvlochten netwerk om op een kosteneffectieve wijze de uitdagingen op het gebied van capaciteit en betrouwbaarheid op te lossen. Dit kan een afweging vergen die over individuele vervoerders heen gaat. Vanuit mijn systeemverantwoordelijkheid wil ik daarom de mogelijkheid hebben om via de concessie invloed uit te oefenen op de logistieke indeling van het netwerk, als daar bijvoorbeeld vanuit de wens tot het vergroten van de vervoercapaciteit of doelmatigheid aanleiding voor is.

Bestuurskern

Dir. Openbaar Vervoer en
Spoor
Aansturing NS en ProRail

Kenmerk

IENW/BSK-2020/245729

In mijn brief over de hoofdlijnen van de voorgestelde integrale marktordening op het spoor na 2024 heb ik aangekondigd dat we de komende jaren aan de slag gaan om te verkennen hoe we ook in de toekomst het maximale voor de reiziger uit het OV-systeem kunnen halen. In het kader van het Toekomstbeeld OV 2040 onderzoeken we de verdere uitbreiding van de capaciteit op het spoor en een nog betere benutting van het bestaande spoor, en kijken we ook naar de integratie tussen verschillende modaliteiten. Dit is een gezamenlijk proces van de OV-sector, maar ook steeds meer in samenwerking met aanbieders van deelmobiliteit en/of MaaS-diensten.

De toekomstige indeling van het spoornetwerk bepaalt mede de mogelijkheden voor meer marktopening, bijvoorbeeld door middel van aanbesteden van deelnetwerken. Om voorbereid te zijn op een toekomst met verdergaande marktopening, zonder dat dit ten koste gaat van de publieke doelstellingen, is het nodig om de juiste randvoorwaarden daarvoor uit te werken en voor zover mogelijk en wenselijk te creëren. Het Vierde Spoorwegpakket gaat immers uit van aanbesteden, tenzij. Uit het onderzoek *Vervoerconcessie HRN: Praktische voorwaarden en aandachtspunten bij gunning*¹³, blijken er meerdere opties voor de inrichting van de marktordening op het spoor te zijn, met elk voor- en nadelen. Die onderzoeken vormen de basis voor de vervolgonderzoeken die in komende jaren in gang gezet worden.

Hoe dan ook is het bij een grotere reizigersvraag, meer vervoerders als gevolg van open toegang en een drukker netwerk essentieel om adequate sturing en coördinatie binnen de spoorsector te organiseren om zo de publieke belangen goed te kunnen borgen en het gelijke speelveld op de spoormarkt. In 2021 wil ik daarom starten met een inventarisatie van de wijze waarop de *governance* (sturing en coördinatie) van het spoorstelsel ingericht moet worden om meer marktopening te kunnen accommoderen en, indien dit voor de reiziger voordelen op kan leveren, op termijn (delen van) het netwerk te kunnen aanbesteden. Daarvoor wil ik eerst goed zicht krijgen op de taken die moeten worden gekwalificeerd als systeemtaken in het stelsel en nu worden uitgevoerd binnen (of buiten) de vervoerconcessie voor het hoofdlijnnet. Om het gelijk speelveld bij meer marktopening op het spoor goed te kunnen blijven borgen is het wenselijk dat die systeemtaken op termijn mogelijk duidelijker afgebakend worden of onafhankelijk georganiseerd worden.

¹³ Onderzoek *Vervoerconcessie HRN: praktische voorwaarden en aandachtspunten bij gunning*, inno-V m.m.v. ProRail en Van Doorne advocaten (2020). Het onderzoek is een bijlage bij de brief *over de hoofdlijnen van de voorgestelde integrale marktordening op het spoor na 2024*, Kamerstukken II 2019/2020, 29 984, nr. 899.

De nieuwe vervoerconcessie is onderdeel van het pad om de juiste randvoorwaarden uit te werken om voorbereid te zijn op een toekomst waarin mogelijk sprake is van meer marktopening. In het belang van de reiziger verwacht ik dan ook dat NS meewerkt aan het inzichtelijk maken van die randvoorwaarden waaronder de systeemtaken in het spoorstelsel die zij uitvoeren. Waar nodig borg ik dat ook in de concessie.

Bestuurskern

Dir. Openbaar Vervoer en Spoor
Aansturing NS en ProRail

Kenmerk

IENW/BSK-2020/245729

Doel IV: Verbeterde sturings- en verantwoordingsrelatie tussen IenW en NS

Om resultaten te behalen op de hiervoor genoemde onderwerpen, is een effectieve sturings- en verantwoordingrelatie tussen IenW en NS nodig. Deze wil ik verder professionaliseren ten opzichte van de huidige situatie. Hieronder ga ik in op de sturingsfilosofie, op de samenwerking tussen IenW, NS en diverse stakeholders en de noodzaak tot meer transparantie van NS. Ook ga ik in op mogelijke wijzigingen van de concessie en de toekomstige stappen voor het spoor.

Sturingsfilosofie

In de midterm review van de huidige concessie is geconcludeerd dat het sturingsinstrumentarium van de concessie heeft gewerkt zoals beoogd, maar dat er op onderdelen ruimte is voor verbetering. Ik kies er daarom voor om de sturingsfilosofie uit de huidige concessie grotendeels te behouden, maar wel door te ontwikkelen. Belangrijke elementen die behouden blijven zijn de jaarlijkse cyclus met een beleidsprioriteitenbrief, vervoerplan en transparante (financiële) verantwoording door NS. Ook wil ik de scherpe sturing aan de hand van prestatie-indicatoren en programma's behouden. Het opnemen van één of meerdere evaluatie- en bijsturingsmomenten, vergelijkbaar met de midterm review halverwege de huidige concessieperiode, blijft eveneens een belangrijk sturingsinstrument in de nieuwe concessie.

Samenwerking

Om de kracht van het openbaar vervoer ten volle te benutten, is het essentieel dat er goed wordt samengewerkt tussen de verschillende partijen in en rond de OV-sector. In de huidige concessieperiode zijn hier grote verbeterstappen gezet. Niet alleen in de samenwerking tussen IenW, NS en ProRail, maar ook in de samenwerking van NS met bijvoorbeeld regionale spoorvervoerders, decentrale overheden en consumentenorganisaties. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om strategische overleggen als de OV- en Spoortafels, maar ook over kleinere optimalisaties aan de dienstregeling op de kortere termijn. Het is van belang deze samenwerking ook in de nieuwe concessieperiode te borgen. Ook hier geldt dat de bestaande sturingsfilosofie in de concessie de basis vormt voor de afspraken die ik in de volgende concessie wil vastleggen. Dit geldt in het bijzonder om de deur-tot-deur reis optimaal te faciliteren.

Informatievoorziening en transparantie

Ik vind het belangrijk om me als concessieverlener op te stellen als een betrouwbare en professionele opdrachtgever. Datzelfde verwacht ik van NS als concessiehouder. Gegeven de context dat de concessie onderhands wordt gegund, verbind ik hier voor NS ook concrete eisen aan, bijvoorbeeld op het gebied van transparantie. Ik wil dat de informatievoorziening en transparantie van NS naar IenW (zowel in de rol van concessieverlener als systeemverantwoordelijke), maar ook van NS naar partijen als ProRail en

decentrale overheden, vergaand wordt verbeterd. Meer transparantie kan ervoor zorgen dat de publieke belangen beter worden geborgd, omdat betrokken partijen zelf over de benodigde informatie beschikken in plaats van dat ze daarvoor afhankelijk zijn van de bereidheid van NS om deze informatie ter beschikking te stellen.

Bestuurskern

Dir. Openbaar Vervoer en Spoor
Aansturing NS en ProRail

Kenmerk

IENW/BSK-2020/245729

Ik wil dat de concessie aansluit op de algehele tendens tot meer transparantie. Hiermee sluit ik aan op een ontwikkeling die is ingezet bij concessies die door decentrale overheden zijn verleend. Uiteraard blijft NS de beheerder van informatie. Er mag geen discussie meer bestaan over de noodzaak van het structureel leveren van meer en betere (financiële) informatie of het leveren van aanvullende informatie als daarom wordt gevraagd, zonder dat daar vanuit NS vergaande voorwaarden aan worden gesteld. De door NS geleverde informatie dient vanzelfsprekend tijdig, volledig en accuraat te zijn. Het uitgangspunt is dat deze verplichting voor NS breed strekt, dus ook in het geval dat partijen als ProRail of decentrale overheden om deze informatie vragen.

Uiteraard wil ik alleen informatie opvragen die nodig is voor het goed kunnen uitvoeren van mijn rollen als concessieverlener en systeemverantwoordelijke. Belangrijk uitgangspunt daarbij is dat ik (en niet NS) bepaal of daarvan sprake is. Vanuit praktische overwegingen wil ik zoveel mogelijk standaardisering in de wijze van informatie-uitwisseling tussen IenW en NS. Tot slot geldt natuurlijk dat ik zorgvuldig omga met privacygevoelige en/of concurrentiegevoelige informatie.

Flexibiliteit en wijzigingen van de concessie

Gedurende de looptijd van de concessie zullen er redenen zijn om gemaakte afspraken in de concessie te willen of moeten wijzigen. Bijvoorbeeld als wet- en regelgeving verandert, er nieuwe beleidsmatige wensen ontstaan of zich onvoorziene omstandigheden voordoen. Deze situaties kunnen zowel in het voordeel als het nadeel van NS uitpakken. Het is van belang om vooraf heldere spelregels af te spreken welke situaties hiervoor in aanmerking komen, afspraken te maken over de manier waarop wijzigingen kunnen worden geprijsd en getoetst, en over hoe de eventuele wijzigingen vervolgens tot stand komen. Dergelijke afspraken passen in een professionelere en verbeterde sturings- en verantwoordingsrelatie tussen IenW en NS. In het programma van eisen werk ik deze spel- en rekenmethodieken nader uit. Ik vraag NS hierbij het principe van een open boek te hanteren om mij in staat te stellen de operationele en financiële impact van eventuele wijzigingen te kunnen beoordelen.

Marktconforme concessie

Conform de geldende regelgeving moet de concessie een evenwicht bevatten tussen de geleverde (vervoer)diensten en de kosten die hiervoor gemaakt worden. Voordat de concessie kan worden verleend, worden daarom de conceptafspraken met NS getoetst. Hiermee wordt geborgd dat de gemaakte afspraken passen binnen de PSO-verordening: de beleidsdoelen moeten zoveel mogelijk op een kostenefficiënte manier worden verwezenlijkt (artikel 2bis, tweede lid, onder a, van de PSO-verordening) en er moet zoveel mogelijk (financieel) gegarandeerd worden dat het huidige aanbod openbaar vervoer kwalitatief en kwantitatief in stand blijft of verbetert (artikel 2bis, tweede lid, onder b, van de PSO-verordening). Uiteraard geldt deze noodzaak bij de in de vorige paragraaf genoemde eventuele wijzigingen aan de concessie. Afhankelijk

van de aard van eventuele wijzigingen en de financiële omvang daarvan, kan gedurende de looptijd van de concessie een nieuwe toetsing nodig zijn.

Bestuurskern

Dir. Openbaar Vervoer en Spoor
Aansturing NS en ProRail

4. Kosten concessieverlening en waarde concessie

Kosten concessieverlening

Gedurende het concessieverleningsproces worden kosten gemaakt. De Rijksoverheid maakt onder meer kosten voor personele inzet en schakelt tevens waar nodig (specialistische) externe adviseurs in. Naar verwachting maakt ook NS verschillende van dergelijke kosten gedurende het concessieverleningsproces. In vergelijking met de omvang en waarde van de concessie zijn de kosten voor de verlening van de concessie, de transactiekosten, echter zeer beperkt.

Kenmerk

IENW/BSK-2020/245729

Waarde concessie

Het contract dat het Rijk met NS zal afsluiten is een omvangrijk contract dat een aanzienlijke waarde vertegenwoordigt. In de huidige concessie is sprake van opbrengsten van gemiddeld 2,7 miljard euro per jaar voor een periode van 10 jaar (2015 tot en met 2024). NS betaalt hiervoor nu een concessievergoeding en een HSL-heffing, van bij elkaar circa 200 miljoen euro per jaar. Dit komt overigens via het infrastructuurfonds weer ten goede aan de aanleg, beheer, onderhoud en vervanging van de spoorweginfrastructuur.

De waarde van de nieuwe concessie is in deze fase niet met zekerheid vast te stellen. Dit komt onder meer door de onzekerheden die de corona-pandemie met zich meebrengt, maar bijvoorbeeld ook doordat het concessieverleningsproces zich met dit beleidsvoornemen pas in de beginfase bevindt en de eisen die in de nieuwe concessie aan NS worden gesteld, nog niet uitgekristalliseerd zijn. Hoewel het de verwachting is dat de coronacrisis bij aanvang van de nieuwe concessie achter ons ligt, is er nog veel onzekerheid over de (financiële) impact van de crisis en de ontwikkeling van het mobiliteitsgedrag in de komende jaren. Het komend jaar wil ik benutten om meer zekerheid te verkrijgen over de impact van de crisis, en 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.

5. Procedure tot concessieverlening

Wettelijke vereisten

De procedure van de voorgestelde onderhandse gunning aan NS volgt de procedure zoals vastgelegd in de Wet personenvervoer 2000 (hierna: de Wp2000), waarbij de concessieverlening in algemene zin is beschreven in paragraaf 2 van hoofdstuk II en de onderhandse gunning voor het hoofdtrainnet in paragraaf 5 van hoofdstuk III. Daarnaast zijn de bekendmakingsvereisten van de PSO-verordening (nr. 1370/2007) van toepassing.

Het proces begint met de vaststelling van een beleidsvoornemen. Dit is geregeld in artikel 66 van de Wp2000. Voordat het beleidsvoornemen kan worden vastgesteld, is het voornemen ter advisering aan de consumentenorganisaties voorgelegd. Het advies vindt u bijgevoegd. Op grond van artikel 2bis van de PSO-verordening heb ik dit voornemen ter advisering voorgelegd aan andere relevante belanghebbenden, te weten ProRail, ACM, DOVA, KiM, FMN en NS.

Een vastgesteld beleidsvoornemen leg ik vervolgens voor aan de Tweede Kamer (conform artikel 66, vierde lid van de Wp2000). De Wp2000 regelt dat indien binnen 30 dagen na deze voorlegging ten minste 30 leden te kennen geven nadere inlichtingen te willen ontvangen over de voorgenomen concessieverlening, de aanvang van de procedure tot concessieverlening niet eerder zal plaatsvinden dan dat 14 dagen zijn verstreken na het verstrekken van die inlichtingen.

Bestuurskern
Dir. Openbaar Vervoer en
Spoor
Aansturing NS en ProRail

Kenmerk
IENW/BSK-2020/245729

Na de vaststelling van het beleidsvoornemen is de volgende stap het opstellen van een programma van eisen (artikel 66a van de Wp2000). Tegelijkertijd werk ik dan ook aan een ontwerp-concessie. Het programma van eisen moet volgens artikel 44, tweede lid van de Wp2000 in elk geval betrekking hebben op:

- de bereikbaarheid in het gebied waarvoor een concessie wordt verleend en op de functie van het openbaar vervoer voor degenen die daarvan afhankelijk zijn;
- de algemene eisen die aan het te verrichten openbaar vervoer worden gesteld;
- de afstemming met het openbaar vervoer in aangrenzende gebieden, alsmede met andere vormen van personenvervoer;
- de afstemming met milieudoelstellingen van de concessieverlener;
- de te benutten infrastructurele voorzieningen.

Het programma van eisen leg ik, voordat ik het vaststel, voor aan de Tweede Kamer.

Voorts zal ingevolge de PSO-verordening (artikel 7, tweede lid) in verband met de verlangde transparantie in het Publicatieblad van de Europese Unie uiterlijk een jaar vóór de onderhandse gunning informatie met betrekking tot de voorgenomen gunning worden bekendgemaakt. De informatie gaat onder meer over de diensten en de gebieden waarop de onderhandse gunning potentieel betrekking heeft en over de looptijd van de gunning.

Na de vaststelling van het programma van eisen, is de volgende stap de (ontwerp) concessie. Hierover wordt advies van de consumentenorganisaties ingewonnen (artikel 27 van de Wp2000). Dat advies wordt op een zodanig tijdstip gevraagd dat het advies van wezenlijke invloed kan zijn op de te verlenen concessie. Voordat de concessie wordt verleend dient ook de infrastructuurbeheerder om advies te worden gevraagd (artikel 27a van de Wp2000).

Hierna wordt het ontwerp van de concessie voor een periode van acht weken aan de beide Kamers voorgelegd (artikel 64, vierde lid van de Wp2000). Na deze voorlegging kan de concessie formeel worden verleend, indien NS niet binnen vier dagen na bekendmaking van het voorgenomen besluit te kennen heeft gegeven de concessie niet zonder voorbehoud te aanvaarden (artikel 29a van de Wp2000).

Binnen een jaar na de concessieverlening publiceert het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat in het Publicatieblad van de Europese Unie de in de PSO-verordening vastgestelde informatie over de gunning, zoals de kwaliteitsdoelstellingen, een beschrijving van de uit te voeren personenvervoerdiensten en een beschrijving van de parameters van de financiële compensatie (artikel 7, derde lid van de PSO-verordening).

Betrokkenheid van stakeholders

Als beleidsverantwoordelijke en concessieverlener voer ik de regie over het proces. Ik ben penvoerder van het beleidsvoornemen, het programma van eisen en de (ontwerp) concessie. Ik hecht grote waarde aan het doorlopen van een zorgvuldig proces en wil daarbij ook de betrokkenheid van stakeholders borgen. In de paragraaf hiervoor heb ik de wettelijke vereisten benoemd. Dat betreft een adviesrecht van de consumentenorganisaties voorafgaand aan het vaststellen van het beleidsvoornemen en een adviesrecht van zowel ProRail als de consumentenorganisaties voorafgaand de concessieverlening. Op grond van artikel 2bis van de PSO-verordening zal ik ook andere relevante partijen bij alle fasen van het concessieverleningsproces betrekken. Het betreft partijen als bijvoorbeeld ProRail, ACM, DOVA, FMN, KiM, NS en de consumentenorganisaties. Bij het nu voorliggende beleidsvoornemen is dat al gebeurd. Ik heb het beleidsvoornemen zoals gelegd formeel ter advies voorgelegd aan de consumentenorganisaties, maar daarnaast heb ik ook advies gevraagd van ProRail, ACM, DOVA, KiM, FMN en NS. Eenzelfde proces wil ik ook hanteren bij het opstellen van het programma van eisen en de ontwerp-concessie.

Om de samenwerking met deze partijen in goede banen te leiden hanteer ik een aantal spelregels. Zo richt ik de concessieverleningsprocedure zakelijk in (in feite als een aanbesteding) en ben ik als concessieverlener penvoerder van de producten. Tijdens het opstellen van de genoemde documenten wordt ook NS betrokken. NS is als beoogd concessiehouder uiteraard een belangrijke partij. NS geniet echter geen uitzonderingspositie in dit proces. Ook andere partijen worden immers geconsulteerd. Vanzelfsprekend speelt NS in de laatste fase van het proces wel een andere rol. In deze onderhandelingsfase wil ik op basis van het vastgestelde programma van eisen en de ontwerp-concessie samen met NS tot een definitieve concessie komen. Deze onderhandelingsfase wil ik eveneens zakelijk en efficiënt inrichten en enten op procedures van het aanbestedingsrecht, zoals de concurrentiegerichte dialoog en de alliantie-systematiek. Transparantie en open boek-kostencalculatie zijn hierbij uitgangspunten.

6. Gebruikmaking artikel 65, derde lid van de Wp2000

Artikel 65, derde lid van de Wp2000, stelt dat "Onze Minister kan bepalen dat een door hem verleende concessie voor het hoofdrailnet geheel of voor een door Onze Minister daarbij te bepalen aanmerkelijk gedeelte door de concessiehouder zal worden uitgevoerd met gebruikmaking van een of meer door Onze Minister aan te wijzen rechtspersonen". Gelet op de keuze voor onderhandse concessieverlening aan NS is toepassing van dit artikel niet nodig. NS maakt bij het uitvoeren van de concessie in elk geval gebruik van NS Reizigers BV en van andere vennootschappen die behoren tot het NS-concern en nodig zijn voor de uitvoering van deze concessie.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

S. van Veldhoven - Van der Meer

Bestuurskern

Dir. Openbaar Vervoer en
Spoor
Aansturing NS en ProRail

Kenmerk

IENW/BSK-2020/245729