



## Leeswijzer Reacties Consultatie Beleidsvoornemen HRN-Concessie

- a. Algemeen
- b. Waarde nieuwe vervoerconcessie
- c. Proces
- d. Volume
- e. Doel 1 Een zo goed mogelijk vervoerproduct
- f. Doel 2 Faciliteren dat reizigers zo optimaal en drempelloos mogelijk van deur tot deur kunnen reizen
- g. Doel 3 Het maatschappelijk optimaal benutten van de publieke investeringen in het spoorstelsel als geheel
- h. Doel 4 Het komen tot een verbeterde sturings- en verantwoordingsrelatie tussen IenW en NS
- I. Juridisch kader

Deze Nota van Antwoord geeft een overzicht van de binnengekomen reacties op het Beleidsvoornemen van de volgende HRN-concessie en de reactie hierop van IenW. Ik vind het belangrijk om partijen uit de OV-sector de gelegenheid te hebben geboden te reageren op een conceptversie van het Beleidsvoornemen. Door publicatie van de inbreng van deze partijen en de reactie van IenW hierop, zorg ik voor een zo transparant mogelijk proces.

De geconsulteerde partijen zijn ACM, AllRail, Dova, FMN, KiM, Locov, NS en ProRail. Het Locov is formeel gevraagd om advies, zoals vastgesteld in de Wp2000. De overige partijen zijn op eigen initiatief gevraagd om een reactie op het Beleidsvoornemen. Ik heb alle input aandachtig gelezen en daarna op basis van beleidsdoelen afgewogen of een aanpassing in het BVN van toepassing is. In de nota van antwoord kunt u enerzijds teruglezen op welke punten het beleidsvoornemen is aangepast of anderzijds een argumentatie terugvinden waarom een reactie niet tot een aanpassing heeft geleid (zo wordt bijvoorbeeld voor sommige punten bezien of en op welke wijze ze in de PvE fase worden uitgewerkt). De clustering in deze nota van antwoord is gedaan aan de hand van de hoofdonderwerpen in het beleidsvoornemen en daarbinnen zijn thema's van reacties gemaakt, die van een antwoord zijn voorzien. Deze Nota van Antwoord dient uitsluitend ter informatie.

Algemeen		
Partij	Vraag/reactie	Reactie IenW
NS	Ten eerste willen we voorkomen dat er nu – zonder dat dit noodzakelijk is – keuzes gemaakt worden die in de praktijk niet maakbaar of uitvoerbaar blijken. Met de maatschappelijke opgaven voor ogen vinden wij het daarom essentieel dat in het beleidsvoornemen geen keuzes worden gemaakt waarvan de gevolgen niet expliciet uitgewerkt en afgewogen zijn. Het in de Wp2000 vastgelegde proces biedt deze mogelijkheid tot fasering en uitwerking ook, zodat de juiste keuzes op het juiste moment kunnen worden gemaakt. We stellen voor daar gebruik van te maken.	In het BVN wordt de beoogde koers en stip aan de horizon voor de aankomende concessie geschetst. Hierbij geeft IenW aan welke ambities en focuspunten in elk geval worden meegenomen in het nadere concessieverleningsproces. Hierbij is het van belang dat IenW, vanuit haar publieke verantwoordelijkheid en rol als systeemverantwoordelijke, voorzienbaar is in beoogde wensen en beleidsdoelstellingen: dit vraagt om heldere specificaties en duidelijk zijn over beoogde ontwikkelingen. Daarnaast is IenW verantwoordelijk om, binnen de kaders van de PSO-verordening, te opereren. Ook dit vraagt om specificaties. Het BVN is hier het geëigende instrument toe: in elk geval om duidelijk te worden over de beoogde koers. Ik deel overigens de mening met NS dat de koers zoals uitgezet in het BVN om nadere uitwerking vraagt in het verdere concessieverleningsproces. Hierbij moet onder andere aandacht zijn voor de operationele consequenties, maakbaarheid en financiële gevolgen. Dat is ook logisch. Het BVN moet voornamelijk de juiste, voorzienbare basis bieden op basis waarvan de verdere concessieverlening kan worden ingericht. Binnen het vervolgproces is ruim aandacht en tijd voor nadere uitwerking en afweging die ook wat IenW betreft nodig is.
NS	Vanwege het belang van een goed werkende concessie en sturingsrelatie is het naar onze mening verstandig om alleen wijzigingen door te voeren wanneer de gevolgen hiervan expliciet uitgewerkt en afgewogen zijn. U lijkt op bepaalde punten in de sturingsrelatie, zoals de ontwikkeling van de dienstregeling, wijzigingen te willen aanbrengen waarbij wij zorgen hebben. In de uitwerking gaan wij nader in op onze zorgen op dit punt. We gaan hierbij primair in op de relatie tussen uw ministerie en NS, maar hechten ook aan een goede en gelijkgerichte samenwerking met ProRail.	
NS	Voor dit optimum is een helder beeld nodig: welke (on)mogelijkheden bieden de ambities, welke kosten komen hierbij kijken, én hoe hangen de ambities onderling samen? Zo'n helder beeld vraagt de nodige kennis en tijd. De Wet Personenvervoer (Wp2000) heeft daarvoor een zorgvuldig proces met verschillende fases uitgewerkt. Het beleidsvoornemen is de eerste stap in dit traject en beschrijft de betrokken markt, de maatregelen voor continuïteit, de te volgen procedure en een inschatting van de kosten. Daarmee biedt het beleidsvoornemen de mogelijkheid keuzes, uitwerking en invulling in de latere fases afgewogen vorm te geven, bijvoorbeeld in het Programma van Eisen of in de Ontwerpconcessie.	
NS	Een ander voorbeeld is het nog verder verhogen van de kwaliteit: nu de prestaties al hoog zijn, is dat zeer kostbaar. Vanuit ons gezamenlijk belang om tot een optimale, afgewogen concessie te komen, baart het NS zorgen dat er concrete en ingrijpende keuzes gemaakt worden zonder dit inzicht.	
NS	In algemene zin is het naar onze ervaring behulpzaam om in het beleidsvoornemen vooral te denken in termen van beleidsdoelen, en pas in een latere fase van het traject deze te concretiseren en de benodigde keuzes te maken.	
NS	inhoud én procedure zijn belangrijke randvoorwaarden voor een goed werkende vervoerconcessie	
NS	Het Conceptbeleidsvoornemen lijkt op een aantal belangrijke punten echter verschuivingen in de sturingsrelatie tussen het ministerie van IenW en NS te beogen. Vaak wordt daarbij niet duidelijk voor welk probleem dit een oplossing is.	

NS	Wij vernemen graag of op bovengenoemde vijf punten inderdaad een wijziging van de sturingsrelatie beoogd wordt, of dat deze punten niet als zodanig geïnterpreteerd dienen te worden. In dit laatste geval adviseren wij dringend de formuleringen aan te passen, om misverstanden te voorkomen. Indien een wijziging van de sturingsrelatie wordt beoogd wijzen wij op het feit dat deze wijzigingen verstrekkende gevolgen kunnen hebben, die nog niet in beeld zijn gebracht. Het maken van een dergelijke niet expliciet uitgewerkte en afgewogen keuze bij een contract met het maatschappelijk belang, de complexiteit en de omvang van het HRN, is zeer risicovol.	
Locov	Wij missen overigens in uw inleiding en in de verdere onderbouwing van al uw keuzes de beleidskeuzes door andere departementen of overheden die van invloed zijn op de concessie.	Ik onderschrijf het belang dat de concessie moet passen binnen de brede beleidsambities. In de inleiding worden daarom de belangrijkste beleidskeuzes van het gehele (demissionaire) kabinet geschetst die van belang zijn voor het BVN. Zo wordt bijvoorbeeld naast Toekomstbeeld OV ook de nationale omgevingsvisie benoemd als belangrijke bouwsteen waar de nieuwe concessie aan moet bijdragen. Om de samenhang tussen de beleidsambities te behouden zijn en blijven we in overleg met andere departementen.
Locov	Wij verwachten dat die groei groter is dan u beschrijft. ... Naast de autonome groei mag meer groei verwacht worden. Deze maatschappelijk gewenste groei kunt u bovendien versterken door als doelstelling een groei van het aandeel van openbaar vervoer c.q. de trein in de mobiliteitsmarkt op te nemen.	Het is lastig om de toekomst met zekerheid te voorspellen. Daarom baseer ik mij op de prognoses zoals die worden opgesteld door experts (zoals de NMCA, en de mobiliteitsscan van het KiM). Daarin wordt rekening gehouden met een onzekerheidsmarge zoals middels hoog/laag-scenario's.
Locov	De consumentenorganisaties in het Locov hebben op grond van artikel 27 van de Wet Personenvervoer 2000 in het vervolg nog adviesrecht op de concessie. Wij begrijpen uit uw beleidsvoornemen dat u voornemens bent in aanvulling daarop de consumentenorganisaties ook over het Programma van Eisen advies te vragen. Wij hechten daar zeer aan en danken u voor deze toezegging. Wij vragen u dit advies te mogen uitbrengen voordat u het concept programma van eisen aan de Kamer stuurt zodat u het advies mee kunt sturen aan de Kamer en deze betrokken kan worden bij de parlementaire behandeling. Wij adviseren u dit adviesrecht ook te borgen bij een komende wijziging van de Wet Personenvervoer.	In het BVN heb ik aangegeven dat het vervolgproces nader wordt uitgewerkt. Ik informeer u binnenkort nader over het vervolgproces
Locov	Wij adviseren u in het beleidsvoornemen een chronologisch tijdspad op te nemen om de nog te doorlopen stappen te verhelderen met name als het gaat om de stappen in de laatste fase van het proces. In deze laatste fase van het gunningsproces bent u voornemens met NS te onderhandelen op basis van het vastgestelde programma van eisen en de ontwerp-concessie. Wij vinden het van belang dat de adviesprocedure met ons als consumentenorganisaties volledig is doorlopen voordat deze onderhandelfase start. Op deze manier kan ons advies van wezenlijke invloed zijn op de te verlenen concessie. Wij geven u in overweging om na het verschijnen van uw besluit op ons advies over de ontwerp-concessie en voor de start van de onderhandelfase reeds de Tweede Kamer te consulteren. Dit zorgt ervoor dat ook de Kamer wezenlijke invloed kan hebben op de concessie wat veel minder het geval is als de Kamer alleen over de ontwerp-concessie kan spreken als de onderhandelingen met NS feitelijk al zijn afgerond.	In het BVN heb ik aangegeven dat het vervolgproces nader wordt uitgewerkt. Ik informeer u binnenkort nader over het vervolgproces.

NS	<p>Het Conceptbeleidsvoornemen geeft nog geen inzicht in de looptijd van de komende vervoerconcessie. In aanvulling op voornoemde punten is continuïteit en duidelijkheid op dit punt ook van belang om een goed product aan reizigers te bieden.</p>	<p>Ik ben mij bewust van uw aandachtspunten ten aanzien van de concessieduur. In de begeleidende Kamerbrief bij het beleidsvoornemen ga ik nader in op mijn afweging hierover. Het BVN is hier niet op aangepast.</p>
KiM	<p>Onderbouwing belang trein voor personenmobiliteit in Nederland terecht toegespitst op stedelijke gebieden  In de inleiding (p. 2, 3) positioneert het conceptbeleidsvoornemen het HRN als een 'onmisbare schakel in ons integrale mobiliteitssysteem'. Het feit dat de trein goed is voor slechts een beperkt deel van de verplaatsingen, nuanceert deze positie: het gaat namelijk om 2% van alle binnenlandse personenverplaatsingen en 10% van de door personen binnen onze landsgrenzen afgelegde afstand (KiM, 2019).  De trein is in het personenvervoer vooral in specifieke segmenten belangrijk:  - de langere afstanden (vanaf 30 km)  - en van/naar de stedelijke centrumgebieden, in het bijzonder die van de Noord- en de Zuidvleugel van de Randstad (Savelberg, 2009).  Met het Stedelijk Netwerk Nederland kiest de overheid er in de NOVI voor om:  - vooral de agglomeratiekracht van steden te benutten;  - vooral stedelijk te groeien;  - de open ruimte tussen de steden vrij te houden; en  - in te zetten op het faciliteren van een zo duurzaam mogelijke pendel.  Deze keuze legt de focus op de segmenten van de verplaatsingsmarkt waar de trein wel een belangrijke rol heeft.  PBL (2020) laat op basis van een analyse van het verplaatsingsgedrag zien hoe pendelafstanden in Nederland toenemen en hoe stedelijke netwerken samenhangen. Daarnaast visualiseert het planbureau de pendelstromen en staat het stil bij de voor- en nadelen van het faciliteren van meer pendel tussen de steden. Deze bron zou bij de onderbouwing betrokken kunnen worden. Gelet op de spoorcapaciteit die voor de concessie moet worden gereserveerd, is een belangrijk dilemma in het beleidsvoornemen: 'Meer ruimte vrij geven voor open toegang met kans op vernieuwing' versus 'het maximaal borgen van dienstverlening in de concessie ter ondersteuning van het Stedelijk Netwerk Nederland als onderdeel van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI)1 (Ministerie BZK, 2020)'. Wij schatten in dat aanvullend onderzoek naar de ervaringen met open toegang in het buitenland (MinIenW, 2019) daarbij niet veel zal helpen. De situatie in het buitenland verschilt te veel van de Nederlandse om die ervaringen hier te kunnen benutten. Mogelijk zijn er in het buitenland wel andere spoorconcessieverleners die recentelijk de bevoegdheid om de minimum- en maximumfrequentie vast te stellen naar zich hebben toe getrokken. In dat geval is het wenselijk de positieve en negatieve effecten daarvan te bestuderen en deze in het beleidsvoornemen te betrekken (onderdeel observatie 1).</p>	<p>Ik onderschrijf het belang dat de concessie moet passen binnen de brede beleidsambities. In de inleiding worden daarom de belangrijkste beleidskeuzes van het gehele (demissionaire) kabinet geschetst die van belang zijn voor het BVN. Zo wordt bijvoorbeeld naast Toekomstbeeld OV ook de nationale omgevingsvisie benoemd als belangrijke bouwsteen waar de nieuwe concessie aan moet bijdragen. Om de samenhang tussen de beleidsambities te behouden zijn en blijven we in overleg met andere departementen.</p>
FMN, brief 18 februari	<p>Na lezing van het concept-beleidsvoornemen stelt de FMN vast, dat het ministerie een (bescheiden) beweging maakt richting professionalisering van het opdrachtgeverschap tegenover de Nederlandse Spoorwegen. Dat is een goede zaak en een duidelijke verbetering ten opzichte van de vorige, nu nog lopende concessie. Het beleidsvoornemen ademt uit dat het ministerie als opdrachtgever meer regie zal nemen over de wijze waarop het OV op het hoofdrailnet ingevuld zal worden, respectievelijk op de manier waarop zijvoornemens is om de NS te prikkelen tot betere prestaties. FMN herkent daardoor meer aansluiting van de concept-voornemens bij de werkwijze, zoals die nu geldt in het regionaal OV en verwacht dat die verbetering ook leidt tot een zekere mate van verbeterde sturing op het hoofdrailnet.</p>	<p>Geen reactie vereist.</p>

## Waarde nieuwe vervoerconcessie

Partij	Vraag/reactie	Reactie IenW
Locov	Wij vinden het gezien de coronacrisis behoorlijk risicovol om komend jaar een waarde vast te stellen van de concessie. De waarde van de concessie kan te laag worden vastgesteld waardoor maatschappelijke opbrengsten minder gerealiseerd worden. Wij vragen u goed te borgen dat bij een te lage waardering de doelen van de concessie worden behaald en dat dit niet resulteert in een onredelijk bedrijfsrendement...	Ik erken de onzekerheid die de pandemie met zich meebrengt bij het vaststellen van de waarde van de concessie. Ik verwijs voor de goede orde naar de passages in het BVN over het opstellen van het financiële kader. 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.
NS	Vanuit ons gezamenlijk belang om tot een optimale, afgewogen concessie te komen, baart het NS zorgen dat er concrete en ingrijpende keuzes gemaakt worden zonder dit inzicht. o.a. omdat de kosten van de keuzes in het Conceptbeleidsvoornemen waarschijnlijk vanuit het publiek belang niet te rechtvaardigen zijn.	
Dova	Los daarvan merken we op dat er nog(?) geen richting wordt gegeven op de verdeling van voorkomende risico's over de partijen IenW, ProRail, NS en de reiziger.	
ProRail	IenW verwacht dat de vervoervraag rond 2025 hersteld zal zijn van de terugval door Covid- 19, maar de (financiële) impact ervan op de spoorsector is nog ongewis. Het is belangrijk om in de verdere uitwerking van de concessie, decentralisatie en open toegang rekening te houden met het absorptievermogen van de sector de komende jaren om tot een stabiel herstel te komen en te vergewissen dat er geen veranderingen plaatsvinden die dat herstel in de weg staan.	
Locov	U geeft aan de tariefbevoegdheid nu te missen in het BVN en geeft als advies de tariefbevoegdheid/tariefbevoegdheid niet over te dragen aan de concessiehouder.	
		Ik ben niet voornemens de tariefbevoegdheid in de kern anders te organiseren dan nu het geval is. Er zijn accent-verleggingen die ervoor zorgen dat er afspraken in de concessie worden geborgd over differentiatie van tarieven en de beschikbaarstelling van kaartjes voor Maas-partijen (maaswaardigheid). Zie ook mijn beantwoording bij doel 1.

## Proces nieuwe vervoerconcessie

Partij	Vraag/reactie	Reactie IenW
NS	<p>Bij NS bestaat de zorg dat het voorgestelde vervolgproces niet tot een goed functionerende vervoerconcessie leidt, onder meer doordat de bestaande kennis en kunde, in het bijzonder van NS als huidig concessiehouder, niet of suboptimaal benut zullen worden en er geen sprake lijkt te zijn van een iteratief proces. Het gedurende dit traject goed benutten van deze kennis leidt dan ook niet tot een "uitzonderingspositie" voor NS waar geen objectieve grondslag voor is, maar, is zoals gezegd, een manier om te komen tot een werkbare, maakbare en betaalbare vervoerconcessie door uw ministerie. Het ministerie is immers penvoerder van het Programma van Eisen en de (ontwerp)vervoerconcessie.</p> <p>Het is dan ook van groot belang dat het vervolgproces in lijn met het hierboven beschreven uitgangspunt ingericht wordt. Vanzelfsprekend onderschrijven wij dat ook bij deze werkwijze een zakelijke aanpak wenselijk is voor alle betrokken partijen.</p>	<p>In het BVN heb ik aangegeven dat het vervolgproces nader wordt uitgewerkt. Ik informeer u binnenkort nader over het vervolgproces. Hierbij heb ik tevens geëxpliciteerd dat ik mij in het vervolgproces baseer op processtappen van bijvoorbeeld aan- en investering en dat relevante stakeholders worden betrokken vanuit hun eigen rol en expertise (welke stakeholders het betreft, was reeds opgenomen in het concept BVN). Specifiek voor expertise en rol van NS heb ik opgenomen dat zij als beoogd concessiehouder in de gelegenheid wordt gesteld om haar kennis en ideeën in te brengen over bijvoorbeeld de maakbaarheid en (financiële) gevolgen van voorgenomen concessie-eisen.</p>
NS	<p>Het is dan ook van groot belang dat het vervolgproces in lijn met het hierboven beschreven uitgangspunt ingericht wordt.</p>	
Dova	<p>Gelukkig werken we in de afgelopen jaren steeds nauwer samen om de reiziger het beste OV te bieden. Het is goed om ook in de HRN-concessie en in de vraagstukken op het gebied van marktordening nauw en gezamenlijk op te blijven trekken. De afgelopen jaren hebben we daar met plezier onze bijdrage aan geleverd. Als samenwerkingsverband DOVA zetten wij ons met alle provincies, vervoerregio's én de G4 ook de komende tijd graag in om onze bijdrage te leveren om de sprong die met de HRN-concessie te maken is ook daadwerkelijk te verwezenlijken. Onze ervaring met in- en aanbesteding en concessieverlening stellen we daarvoor dan ook met plezier beschikbaar.</p>	
Dova	<p>Graag vragen wij ook nadrukkelijk aandacht voor een goede bestuurlijke betrokkenheid van de decentrale overheden ten aanzien van de vervolgproducten op het gebied van de HRN-concessie en marktordening. Zo kunnen we ook bestuurlijk -als gezamenlijke opdrachtgevers van het openbaar vervoer- er het mooiste van maken voor de reizigers en de samenhang binnen het multimodale mobiliteitsnetwerk scherp voor ogen houden. Bovendien stelt dat ons in de gelegenheid de HRN-concessie te verbinden aan de grote, bredere nationale en regionale beleidsopgaven van onder meer verstedelijking en verduurzaming. Om krachten te bundelen en nadrukkelijk ook proactief OV-aanbod te faciliteren vooruitlopend op verwachte of gewenste toekomstige ontwikkelingen.</p>	
Dova	<p>Dova heeft verschillende tekstuele aanpassingen voorgesteld</p>	<p>Deze zijn verwerkt</p>



## Volume

Thema	Partij	Vraag/reactie	Reactie IenW
Betrokken markt: operationalisering concessievolume	DOVA	Ten aanzien van de frequenties met minima en maxima is er waardering voor de gekozen insteek. De vervoerder wordt verplicht adaptief in te spelen op ontwikkelingen. Het lijkt ons daarbij wenselijk om toe te voegen dat het oordeel van IenW hierin bepalend en doorslaggevend is. De vraag is wel welke systematiek gehanteerd wordt om tot frequentieverhogingen te komen. Graag denken we mee over deze systematiek.	Op basis van de PSO-verordening wordt het volume van de nieuwe concessie specifiek omschreven dan in de huidige concessie. Alleen het opnemen van een ondergrens van de markt die wordt bediend (door een minimumfrequentie) volstaat niet langer. In de nieuwe concessie wordt daarom gewerkt met objectieve en transparante indicatoren, waarmee wordt gestuurd op het concessievolume. In het BVN is geëxpliciteerd dat de verwachte reizigersaantallen, de frequenties en het aantal zit- en vervoerplaatsen dat NS levert hiervoor de geëigende indicatoren lijken. De exacte vorm waarin ik dat doe, de systematiek van vaststelling en wijziging, werk ik de komende periode verder uit. Ik denk nu o.a. aan de nadere uitwerking van een bandbreedte v.w.b. treinfrequenties én ik denk na over de eventuele inzet van de vervoerplancyclus. Deze overwegingen zijn geëxpliciteerd in het definitieve BVN op basis van de inbreng van verschillende partijen. Een robuuste omvang van het concessievolume stelt IenW in staat om te sturen op de realisatie van de beleidsambities zoals vastgelegd in nationaal beleid, zoals het Toekomstbeeld OV. Doel daarbij is het faciliteren van de verwachte behoefte van de reizigers op het hoofdrailnet gedurende de concessieperiode, in termen van vervoervraag en de gewenste kwaliteit. Dit relateert specifiek aan de Nederlandse context: de geschetste ambities van het OV-beleid, de bredere maatschappelijke ontwikkelingen en de wens om de verwachte vervoervraag met zekerheid te bedienen. Gelet op de kenmerken van spoorvervoer in de Nederlandse context, is het mijn voornemen het aanbod van spoorvervoerdiensten op het HRN en de eisen die daaraan worden gesteld, vast te leggen in één openbaar dienstcontract (ik verwijs hierbij tevens naar eerdere onderzoeken van INNO-V en Berenschot over respectievelijk het HRN en het binnenlands vervoer over de HSL-Zuid). Het in de concessie op te nemen concessievolume is dus gebaseerd op de verwachte vervoervraag. Overigens benadruk ik hierbij wel dat de verantwoordelijkheid voor het inrichten van de dienstregeling een verantwoordelijkheid blijft van NS. Het maken van de dienstregeling blijft - binnen de kaders die de concessie stelt - de taak en verantwoordelijkheid van NS. Daarmee blijft NS het aanspreekpunt t.a.v. de dienstregeling en bedieningswensen. Dit is geëxpliciteerd in het BVN. Ik heb verduidelijkt in het BVN dat het aantal treindiensten vanzelfsprekend kan variëren gedurende de dag, week of het jaar zodat daarmee een dienstregeling kan worden ontworpen die zo optimaal mogelijk inspelt op de vervoersvraag en behoeften van de reiziger. In het BVN is verduidelijkt dat ik een sterke wens heb tot het ten minste handhaven van de huidige gereden frequenties. Daarnaast wil ik ook in de nieuwe concessie een nauwe samenwerking tussen NS, decentrale overheden, consumentenorganisaties en andere vervoerders borgen, bijvoorbeeld ten aanzien van de optimalisatie van dienstregeling. Hiervoor verwijs ik naar de teksten bij de paragraaf over samenwerking onder beleidsdoel 4. Ik wijs tot slot op het uitgangspunt dat het beoogde volume past op de huidige en de bij aanvang van de nieuwe concessie voorziene infrastructuur. Tevens beoog ik te borgen dat het voorgestelde volume van de concessie zo goed mogelijk aansluit bij de behoeften van reizigers en de vervoersvraag, en in een zo aantrekkelijk mogelijke dienstregeling resulteert. Dit is geëxpliciteerd in het BVN op basis van de inbreng van verschillende partijen. Daarnaast is, mede op basis van de inbreng van verschillende partijen, aangevuld dat waar nodig voorafgaand aan de vaststelling van het volume, stakeholders als bijvoorbeeld ProRail en NS worden geconsulteerd. De manier waarop ik omga met frequenties -verhogingen of verlagingen en het adaptief inspelen op ontwikkelingen en de eisen en (rand)voorwaarden die ik hieraan stel, werk ik in het PvE nader uit en zal ik in nauwe samenhang bezien met de huidige herziening van de capaciteitsverdelingsregels. In de herziening van de capaciteitsverdelingsregels houd ik ook rekening met de capaciteitsbehoefte van goederen en internationaal spoorvervoer. Uiteraard is het voor wat betreft het vaststellen van het concessievolume lastig om de toekomst met zekerheid te voorspellen. Daarom baseer ik mij bij het nadere uitwerken van het volume op de prognoses zoals die worden opgesteld door experts (zoals de NMCA, en de mobiliteitsscan van het KiM). Daarin wordt rekening gehouden met een onzekerheidsmarge zoals middels hoog/laag-scenario's. Uiteraard wordt de onzekerheid die de pandemie met zich meebrengt erkend bij het vaststellen van de waarde van de concessie. 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. Dit was reeds opgenomen in het concept BVN, de teksten zijn niet aangepast op basis van de inbreng van verschillende stakeholders.
	DOVA	Het zou verder wenselijk zijn de formulering over gewenste groei (onder meer ten behoeve van verstedelijking) verder te harden, om zo de afweging veel breder te trekken dan de financiële businesscase van het betreffende product in de minder rendabele aanloopfase.	
	DOVA	Om qua maximale frequenties niet klem te komen ten opzichte van de gewenste ontwikkeling, bijvoorbeeld als gevolg van infra-uitbreidingen, lijkt een herijking op deze maxima bij de midterm review een waardevolle toevoeging.	
	DOVA	Jullie uitgangspunt is verder dat de huidige dienstregeling de vervoersmarkt qua minimum voldoende dekt. Pre-corona was dit in de hyperspits overigens op lang niet alle trajecten (in Randstad en daarbuiten) het geval en ligt hier een koppeling met de zitplaatskans voor de hand. Daarnaast is de vraag op welk niveau frequenties voorgeschreven gaan worden (product, lijn, punt-punt, station) en of het beleidsvoornemen daarop aangescherpt kan worden.	
	Dova	De sturing op de ontwikkeling van knooppunten komt niet duidelijk terug in dit beleidsvoornemen, terwijl daar een grote opgave ligt. Zeker ook op de bijna 200 stations waar NS Stations wel eigenaar is, maar enkel regionale overheden het treinvervoer aanbieden. Graag worden we als decentrale overheden betrokken bij deze integrale belangenafweging, om ook de publieke belangen van de decentrale overheden hierin mee te nemen, zoals het regionale OV en knooppuntontwikkeling.	
	DOVA	Eerste onderzoeken -van o.a. NS in samenwerking met universiteiten- geven aan dat een deel van de reizigers denkt straks structureel ander reisgedrag te kennen. Is er zo nodig een prikkel in te bouwen om het vervoer in te richten naar piek en ook daarin variëteit aan te kunnen brengen qua frequenties per dag om optimaal aan te sluiten op de vraag?	
	DOVA	En hoe borgen we die samenwerking hierin als gezamenlijke concessieverleners onderling als het gaat om de totstandkoming van nieuwe concessies? Het komt er op aan om bepaalde ontwikkelingen van te voren over en weer met de andere concessieverleners af te stemmen. Het is wenselijk dat afstemming over wat IenW en regionale concessieverleners aan eisen stellen/wensen vooraf plaats vindt, voordat een vervoerder daarover op een gegeven moment op de stoep staat, bijvoorbeeld daar waar het gaat om het differentiëren van tarieven, reisassistentie of sociale veiligheid. Juist in die samenwerking liggen kansen om (onnodige) paralleliteit te voorkomen of elkaar onnodig te beconcurreren. Het feit dat de omvang van de HRN-concessie door IenW wordt begrensd roept daarnaast diverse samenwerkingsvraagstukken op. Het zorgt voor een verschuiving in de positie van de vijfhoek van IenW, ProRail, decentrale overheid, HRN-concessieverlener en regionale vervoerder. Zeker waar er nadrukkelijk samenhang is met gedecentraliseerde regionale treindiensten. De vraag is wat dit betekent in de afweging van ProRail bij de diverse capaciteitsaanvragen. Welke invloed heeft de inperking van de vrijheden van NS ten aanzien van het te rijden dienstregeling en frequenties op de "ruimte voor samenwerking" met decentrale overheden? Is er bijvoorbeeld nog ruimte om aanvullende contracten af te sluiten (bv nachtnetten)? En met wie voeren we als regio straks het gesprek over dienstregelingen en uitbreiding van Sprinterdiensten (i.r.t. knooppuntontwikkeling) in relatie tot de capaciteit voor IC's: NS, ProRail of IenW?	



KiM	<p>Duidelijker probleemanalyse en onderbouwing van voors en tegens van meer bevoegdheden concessieverlener</p> <p>Het conceptbeleidsvoornemen constateert op diverse plaatsen dat de kwaliteit van het spoorvervoer op het HRN in de lopende concessieperiode sterk is verbeterd en dat de lopende concessie op hoofdlijnen goed heeft gefunctioneerd (zie overweging 7, voetnoot 3, voetnoot 7, p.10, onder 'Doel I'). Mede hierdoor is het aantal reizigers op het spoor toegenomen, evenals de klanttevredenheid. De conclusie is daarom dat voortzetting van de exploitatie door NS via een onderhandse aanbesteding tot de beste kans leidt om deze verbeteringen door te zetten (p. 1, overweging 5).</p> <p>De grotendeels positieve evaluatieresultaten die Rebel en GoudappelCoffeng vinden bij de tussentijdse evaluatie van de huidige concessie (Rebel &amp; GoudappelCoffeng, 2020), spelen een belangrijke rol in de onderbouwing van het conceptbeleidsvoornemen en worden daarin al goed toegelicht. Een kanttekening hierbij is echter dat de tussentijdse evaluatie zich vooral richt op de tweede helft van de lopende concessie. Deze is daarmee te smal als voldragen probleemanalyse om ten grondslag te kunnen liggen aan de gunning van de volgende concessie. Die loopt immers over een veel langere periode. In het licht van de grotendeels positieve evaluatieresultaten valt vervolgens op dat het ministerie van IenW een aantal bevoegdheden naar zich toe trekt die de ondernemingsvrijheid van NS beperken. De analyse waarom dit nodig is, en waarom de voordelen daarvan opwegen tegen de nadelen is beknopt.</p>
KiM	<p>Bij de keuze om meer bevoegdheden naar de concessieverlener toe te trekken doet zich ook het dilemma voor van 'meer ruimte vrij geven voor open toegang met kans op vernieuwing' versus 'het maximaal borgen van dienstverlening in de concessie ter ondersteuning van het Stedelijk Netwerk Nederland'. Daarbij spelen de volgende twee vragen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoeveel spoorcapaciteit is er nodig om met open toegang in Nederland op het spoor succesvol te vernieuwen?</li> <li>• Biedt ook een kleinere schaalomvang van de vergunde concessie voldoende garanties voor het faciliteren van een goed functionerend stedelijk netwerk?</li> </ul> <p>Het ministerie van IenW (2019) bestudeerde in een quick scan al de ervaringen in EU-landen met open toegang op het spoor. Deze ervaringen zijn voor Nederland echter maar beperkt overdraagbaar: open toegang is vaak nog maar kortgeleden ingevoerd, de ervaringen zijn beperkt in omvang, en de ruimtelijke structuur in andere landen is niet goed vergelijkbaar met die in Nederland (geen polycentrisch stedelijk netwerk). Misschien wel het belangrijkste is dat er in die landen veel meer spoorcapaciteit vrij beschikbaar is. Onderbouwing op dit punt zal dus vooral moeten komen vanuit de bestaande kennis.</p> <p>Mogelijk zijn er elders wel andere spoorconcessieverleners te vinden die in het verleden de bevoegdheid om de minimum- en maximumfrequentie vast te stellen, naar zich toe hebben getrokken. Op dit punt valt mogelijk te leren van de positieve en negatieve effecten die daarmee gepaard gingen.</p>

KiM	<p><b>Onderbouwing nodig van keuze voor inzet beschikbare capaciteit HSL-Z voor binnenlandse treindiensten</b></p> <p>In het conceptbeleidsvoornemen staat (p. 6) dat ook de binnenlandse diensten die over de HSL-Zuid rijden onderdeel uit zullen maken van het HRN. Dat is een logische benutting van de ruimte die er op het HSL-Zuid-spoor is, zolang de marktvraag voor internationaal treinverkeer beperkt is. Inmiddels leiden duurzaamheidsopgaven zowel in Nederland als in Europa tot ambities om een groter deel van het internationale reizigersverkeer per spoor af te wikkelen in plaats van per vliegtuig.</p> <p>Wij vragen ons in dat kader af hoe snel deze ontwikkeling kan gaan. Kan er al binnen de looptijd van de nieuwe HRN-concessie een situatie ontstaan waarin het gewenst is op de HSL-Zuid méér internationaal langeafstandstreinverkeer te faciliteren, terwijl de capaciteit al bezet is door het binnenlands treinverkeer vanuit de HRN-concessie? Biedt de vervoerconcessie straks voldoende opties om tijdig in te kunnen spelen op de ontwikkelingen op dit punt? Zijn er instrumenten om bijvoorbeeld zo nodig binnenlandse treinen weer vaker via de oude Moerdijkbrug te laten rijden?</p>
ACM	<p>De ACM onderschrijft het belang van een scherp gedefinieerde omvang omdat dit noodzakelijk is om de concessie te kunnen onderscheiden van open toegang en daarmee een goede toets te kunnen uitvoeren wat betreft de vraag of open toegang het economisch evenwicht van de concessie in gevaar brengt. Daarnaast vereist artikel 4, eerste lid, van de PSO-verordening overigens ook dat de omvang van de concessie wordt omschreven. De ACM onderschrijft het voornemen om het volume (de frequentie per verbinding) te specificeren met een bandbreedte. Het lijkt daarbij voor de hand te liggen om de ondergrens, conform het beleidsvoornemen, af te leiden van het actuele volume onder de huidige concessie. De ACM begrijpt het beleidsvoornemen zo, dat de bovengrens van het volume uiteindelijk in het programma van eisen wordt vastgesteld op de gedurende de concessieperiode verwachte vraag.</p>
FMN, brief 18 feb	<p>Wij vragen ons in dat kader af hoe snel deze ontwikkeling kan gaan. Kan er al binnen de looptijd van de nieuwe HRN-concessie een situatie ontstaan waarin het gewenst is op de HSL-Zuid méér internationaal langeafstandstreinverkeer te faciliteren, terwijl de capaciteit al bezet is door het binnenlands treinverkeer vanuit de HRN-concessie? Biedt de vervoerconcessie straks voldoende opties om tijdig in te kunnen spelen op de ontwikkelingen op dit punt? Zijn er instrumenten om bijvoorbeeld zo nodig binnenlandse treinen weer vaker via de oude Moerdijkbrug te laten rijden?</p>
FMN, brief 18 feb	<p>Het conceptbeleidsvoornemen schiet tekort in de uitleg waarom deze omvang van het HRN nodig zou zijn. Op blz. 5 en 6 staat weliswaar dat het ministerie veronderstelt, dat "een robuuste omvang van de nieuwe vervoersconcessie op het hoofdrailnet noodzakelijk" is om "de Nederlandse ambities op het spoor te verwezenlijken". Maar waarom die "robuuste omvang" nodig zou zijn, wordt niet toegelicht. Ook wordt niet toegelicht waarom die "robuuste omvang" gelijk zou moeten staan aan het HRN in haar huidige vorm? Of waarom niet volstaan zou kunnen worden met een situatie zonder hoofdrailnet, of ten minste een kleiner hoofdrailnet, gecombineerd met lijnen die op basis van open toegang of aanbesteding de markt in gaan?</p>
FMN, brief 18 feb	<p>Andere vragen die het concept onbeantwoord laat, zijn bijvoorbeeld waarom een HRN in deze vorm nodig zou zijn om de kwaliteit van het spoor te verbeteren, om de reiziger in toenemende mate trein als aantrekkelijke vervoersoptie te bieden, om het product aantrekkelijker kwalitatief goed te laten zijn en om de mogelijkheid tot snel, frequent, rechtstreeks, comfortabel en punctueel te reizen?</p>
FMN, brief 18 feb	<p>De conclusie is dan ook dat de verondersteld noodzakelijke "robuuste omvang" van het HRN voldoende onderbouwd noch gelegitimeerd is en er geen goede reden te bedenken valt waarom - als er alvoor een nieuw HRN wordt gekozen - dat deze omvang zou moeten hebben.</p>

NS	Het Conceptbeleidsvoornemen gaat al verder dan deze eerste stap en maakt concrete keuzes zonder dat er een volledig beeld is. Zo is er geen inzicht in de operationele maakbaarheid en betaalbaarheid van ambities: zijn de ambities afzonderlijk én in samenhang te realiseren, en te betalen? Een voorbeeld hiervan zijn de ambities voor de dienstregeling: deze zijn niet te realiseren als tegelijkertijd de beperkingen van de infrastructuur het uitgangspunt zijn.
NS	U beschrijft in het Conceptbeleidsvoornemen dat de nieuwe vervoerconcessie, in het bijzonder als gevolg van de komst van open toegang, een specifiekere omschrijving dient te bevatten van het dienstregelingsaanbod dat onder de concessie valt. Het Conceptbeleidsvoornemen vult dit echter al concreter in dan in deze fase benodigd en mogelijk is. Gevolgen hiervan zijn: a. Vooruitlopen op een integrale analyse van hoe het beste product te realiseren, met behoud van de benodigde flexibiliteit gedurende de concessieperiode. In het Conceptbeleidsvoornemen worden gedetailleerde randvoorwaarden opgelegd aan mogelijke oplossingen. Hierdoor wordt ook de flexibiliteit sterk beperkt. Naar de ervaring van NS zijn er betere oplossingen voor de bereikbaarheid van Nederland, maar deze komen door deze gedetailleerde randvoorwaarden niet in beeld. b. Een andere verhouding tussen het ministerie van IenW en NS op het gebied van dienstregelingsontwikkeling, doordat uw ministerie in detail en voor een langere periode bedieningsniveaus per baanvak gaat voorschrijven (zie bijvoorbeeld de passages over "significante wijziging" en "verschuift deze verantwoordelijkheid").
ProRail	Voor infrastructurele productstappen op de middellange termijn wordt 5-7 jaar vooruit gewerkt. Indien extra infrastructurele capaciteit nodig is voor de uitvoering van de concessie is het van belang dat besluitvorming voor de periode tot 2025-2030 ruim voor ingang van de nieuwe concessie plaatsvindt.
ProRail	Indien IenW de bandbreedte aangeeft (minimum en plafond) en NS vervolgens verplicht is om de frequenties te verhogen als de vervoervraag daar aanleiding toe geeft, is het noodzakelijk daar meerjarige afspraken tussen IenW, NS en ProRail over te maken. Dat vraagt meer dan nu het geval is om een meer gelijkgerichte sturing; oftewel afspraken over productstappen en daartoe benodigde investeringen (logistiek, infrastructuur, systeemstappen) dienen in samenhang te worden gemaakt, inclusief de financiële dekking ervan. Dit vraagt tevens om bij investeringsbeslissingen rekening te houden met de kapitaallasten van investeringen die ProRail moet doen zodat NS de dienstregeling kan rijden; met als doel een integrale afweging te maken wat de meest geoptimaliseerde dienstregeling is voor de sector en een optimale benutting van de infrastructuur.
ProRail	ProRail adviseert u verder afspraken over het volumeplafond met voldoende marge te maken, om met de vervoergroei en netwerkontwikkeling mee te kunnen blijven groeien. Een aandachtspunt bij een meegroeïend volumeplafond is dat dit ook impact heeft op de beschikbare capaciteit voor andere vervoerders en dat zij daarin ook meerjarige zekerheid hebben. De volumegroei moet dan ook wel passen bij de capaciteitsregels en andere ambities (internationaal- of goederenvervoer).
ProRail	Het beleidsvoornemen geeft nog geen verdere kleuring hoe een volumebandbreedte of differentiatie in prestatiedoelen zal worden ingevuld. ProRail wordt graag bij de verdere uitwerking daarvan betrokken om te kunnen toetsen op uitvoerbaarheid. Ook is het van belang hierbij de onafhankelijkheid van ProRail ten aanzien van capaciteitsverdeling goed in het vizier te houden.
ProRail	Een specifiek aandachtspunt is het meegroeïende volumeplafond voor NS. Dat zal, naast ook de groeiende vraag naar goederenpaden, de eventuele capaciteit voor open toegang vervoer sterk gaan beïnvloeden. ProRail adviseert u om vanuit een meerjarige planning te kijken naar capaciteitsruimte en verwachtingen richting eventuele nieuwe toetreders en eventuele andere vervoerproducten goed te managen.

Locov	U stelt te willen werken met een plafond voor het aantal treindiensten dat NS mag aanbieden op een baanvak. Het is mogelijk dat er situaties ontstaan waarbij het vanuit de doelstellingen van de concessie wenselijk is om boven het maximum uit te stijgen. Daarvoor kijkt u naar opentoeegang verbindingen. Wij vragen u te borgen dat dit vervoer wordt aangeboden. Als dat niet via opentoeegang is, dan zal dit vanuit de concessie moeten plaatsvinden. Op basis van de actualisatie van de vervoervraag zou dit ook moeten kunnen leiden tot een tussentijdse verhoging van het plafond.	De wijze waarop ik het volume precies zal vaststellen, wordt uitgewerkt in het PvE. Hierbij wordt tevens gekeken naar welke mate van flexibiliteit mogelijk, nodig en gewenst is voor het vaststellen van het concessievolume. Ik verwijs u hierbij ook naar de teksten over flexibiliteit in het BVN
Locov	Wij ondersteunen uw voornemen om ten opzichte van de huidige situatie het accent in de sturing te verleggen naar een steeds betere dienstregeling. Waar de huidige concessie stuurt op minimale frequenties en beantwoorden van de vervoervraag benoemt u nu naast frequenties ook snellere reistijden, goede overstaprelaties en voldoende capaciteit. U focust daarbij op hoogfrequente verbindingen op een landelijke stedenring. Wij adviseren u in de uitwerking in het Programma van Eisen ook aandacht te besteden aan de regionale verbindingen (hoogfrequente sprinters), de goede spreiding van treinen over het uur en mogelijke nieuwe vervoerconcepten die beter aansluiten bij de vervoervraag van de reiziger zoals zonetreinen en sneltreinen.	Naar aanleiding van uw advies heb ik in het BVN verduidelijkt een herkenbare verdeling van de treindiensten over het uur, van de vroege ochtend tot de late avond, van belang te vinden. Ik zie de wijze waarop dit nader wordt uitgewerkt in de PvE-fase, hierbij wil ik wel oog houden voor ruimte voor ondernemerschap van de aankomende concessiehouder.
ProRail	Een specifiek aandachtspunt is de integraliteit van verschillende spoorproducten in het beleidsvoornemen. Het voornemen focust op het (intern)nationale reizigersvervoer. Ik adviseer u om bij de verdere uitwerking naar de ontwikkeling van de vervoervraag te kijken en daarmee ook het spoorgoederenvervoer integraal te betrekken. Dit is ook in het belang van de mogelijkheden voor het reizigersvervoer. Voorkomen moet worden dat er te snel een te hoge druk op de schaarse capaciteit ontstaat en/of eventuele verdringing van het goederenvervoer, wanneer daar nog geen voldoende toekomstvaste alternatieve routes voor zijn. Dit ook in relatie tot het Maatregelenpakket Spoorgoederenvervoer waar één van de uitgangspunten voldoende betrouwbare capaciteit is ten behoeve van een (betere) borging van de kwaliteit en flexibiliteit van goederentreinpaden in de dienstregeling.	Ik zal het door u aangehaalde aandachtspunt bezien bij de verdere uitwerking van het volume.
KIM	Volgens de economische theorie leidt het beperken van ondernemingsvrijheden tot een grotere inefficiëntie en minder flexibiliteit en innovatie. Blijkbaar is er ondanks de grotendeels positieve resultaten van de tussentijdse evaluatie van de huidige concessie toch aanleiding om diverse dingen anders aan te pakken. In de probleemanalyse in het conceptbeleidsvoornemen, en mogelijk al in de overwegingen die het beleidsvoornemen noemt, verdient deze aanleiding een duidelijker plaats. Verderop in het conceptbeleidsvoornemen komen wij bijvoorbeeld de volgende onderwerpen tegen die hiervoor relevant zijn: <ul style="list-style-type: none"> <li>• De invoering van een open toegang voor andere vervoerders vraagt om een sterkere definiëring van de eventuele restcapaciteit. In een kamerbrief (Ministerie IenW, 2020) kondigt de staatssecretaris van IenW al aan om in de volgende concessie helder op te nemen wat zij verwacht van NS wat betreft het aantal vervoerdiensten op de diverse trajecten. Zo moet duidelijk worden welke diensten de concessiehouder moet leveren, en waar ruimte overblijft voor open-toegangvervoerders, ook als die ruimte het binnenlands vervoer betreft. In de probleemanalyse in het conceptbeleidsvoornemen zou naar deze kamerbrief verwezen kunnen worden.</li> <li>• De wens om het maatschappelijk rendement van (overheids)investeringen in de infrastructuur beter te borgen;</li> <li>• De wens om meer te kijken naar de wisselwerking tussen de operationele keuzes van de vervoerder en de gevolgen daarvan voor de kosten van de spoorweginfrastructuur.</li> </ul> Voor een heldere probleemanalyse verdienen deze punten een eerdere en nadrukkelijker introductie.	Suggesties over vervolgonderzoek zal ik in overweging nemen in het vervolgtraject. Ik zal bij de uitwerking van het PvE ook goed naar andere spoorconcessies kijken om te bezien of daaruit relevant lessen of best-practices te trekken zijn voor de HRN concessie.
Locov	Ook op regionaal niveau is het spoor de ruggengraat van het OV-netwerk. Wij vinden het daarom van belang dat ook buiten het door u genoemde Stedelijk Netwerk Nederland het hoofdrailnet zich blijft ontwikkelen en dat hiervoor concrete ambities worden opgenomen in de concessie. Zo zou in onze ogen ook voor regionale verbindingen op het hoofdrailnet tenminste elk kwartier een trein tussen 7 en 19 uur het uitgangspunt moeten zijn.	Een nadere uitwerking van het concessievolume vindt plaats in de PvE fase.
Locov	Met een concessie wordt het mogelijk om af te dwingen dat er vervoer ontstaat op bedrijfseconomische onrendabele momenten die juist vanuit een maatschappelijk oogpunt zeer wenselijk zijn. Dit vinden wij zeer belangrijk. U wilt dit borgen door het concessievolume te koppelen aan de verwachte vervoersvraag en door bestaande frequenties van de onder de concessie uitgevoerde diensten op te nemen in de nieuwe concessie. Wij ondersteunen deze lijn. Wij zijn wel van mening dat de verwachte vervoervraag (inclusief de verwachte ontwikkeling daarin gedurende de concessieperiode) niet alleen aan het begin van de concessie moet worden vastgesteld, maar doorlopend geactualiseerd moet worden. Zeker omdat daarmee post-corona beter beleid kan worden afgestemd op nu nog onzekere ontwikkelingen zoals spreiding door de week en over de dag.	Zie de algemene reactie op verschillende vragen hierboven. Ik zal uw opmerkingen en aandachtspunten ten aanzien van de verdere uitwerking van het concessievolume betrekken bij de uitwerking van het PvE.

Locov	Wij onderschrijven de noodzaak om het volume van de concessie (de frequenties) specifiek te omschrijven. Wij vinden het wel van belang dat hierbij voldoende flexibiliteit mogelijk blijft. Een netwerk is niet statisch maar ontwikkelt zich. Een nieuwe concessie is daar bovendien een herijking van. Voor het Programma van Eisen geven wij u mee dat frequentieverhogingen nodig én mogelijk zijn om de doelstellingen van de concessie te behalen en dat het wenselijk is het groeipad te concretiseren. Wij denken daarbij onder meer aan -in lijn met decentrale treinconcessies- spitstreinen die ook tussen de spittijden gaan rijden, en het vroeger opstarten en later doorrijden van de treindienst, en meer nachttreinen.	De wijze waarop ik het volume precies zal vaststellen, wordt uitgewerkt in de PVE-fase. Hierbij wordt tevens gekeken naar welke mate van flexibiliteit mogelijk, nodig en gewenst is voor het vaststellen van het concessievolume en verwijst u hierbij ook naar de teksten over flexibiliteit in het BVN.
Locov	Er dient in de concessie aandacht te zijn voor het tijdig beschikbaar zijn van vervoersaanbod bij nieuwbouwwijken. Wij adviseren u daarom concrete afspraken te maken over ingangsdatum van frequentieverhogingen die samenhangen met stedelijke ontwikkelingen. Ook adviseren wij u de verplichte bedieningsgarantie van de vervoerder voor nieuwe stations te herzien. De vervoerder heeft adviesrecht bij de besluitvorming over de bediening van nieuwe stations, maar de opening van een nieuw station dient niet meer afhankelijk te zijn van een bedieningsgarantie van de vervoerder. Bij voorkeur -in lijn met decentrale spoorconcessies- schept het Programma van Eisen helderheid door de te openen stations tijdens de concessieperiode expliciet te benoemen inclusief dienstregelingsjaar waarin de bediening zal starten als de infrastructuur daarvoor gereed is.	Dit advies past bij de inzet benoemd bij beleidsdoel 3 in het BVN, waarbij ik denk 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. Dit wordt verder uitgewerkt in het PVE.
FMN, brief 18 feb	Zoals al beschreven in de brief waartoe deze bijlage behoort, stelt het beleidsvoornemen dat het "nieuwe HRN" zou bestaan uit het huidige HRN, minus de lijn Zwolle-Leeuwarden en plus enkele (overigens nog niet gedefinieerde) veranderingen op het gebied van internationaal spoorvervoer. Met zo'n scope van een HRN gaat het ministerie volgens de FMN voorbij aan de juridische realiteit: - De IC-lijnen van NS zijn renderende lijnen (NS spreekt zelf zelfs over "overwinst"). In die gevallen zal open toegang normaliter in een aanbod voorzien en is onderhandse gunning dus niet toegestaan. Waar open toegang niet voorziet, dienen de IC-lijnen te worden aanbesteed; ook in die gevallen is de kans meer dan reëel dat een aanbesteding een adequaat aanbod oplevert zodat onderhandse gunning niet in beeld komt. -De sprinterlijnen liggen veelal regionaal (vaak zelfs in één provincie), zijn eenvoudig van aard, voldoen in (nagenoeg) alle gevallen niet aan de eisen die het Vierde spoorpakket stelt aan onderhandse gunning en zijn bovendien eenvoudig en snel in de markt te zetten. Daarom is onderhandse gunning van de regionale lijnen eveneens uitgesloten: zij dienen door open toegang, of als dat geen adequaat aanbod oplevert, door middel van aanbesteding in de markt gezet te worden.	Deze reactie wordt beantwoord bij tabblad : juridisch kader.
FMN, brief 18 feb	Zoals wij u in onze eerdere gesprekken en brieven al lieten weten, is het beleidsvoornemen in strijd met het Europese recht en dus, verboden. Het Europese recht schrijft immers voor, dat open toegang het uitgangspunt is voor personenvervoer per spoor. Pas als blijkt dat open toegang geen toereikend aanbod oplevert, wordt toegekomen aan het concessieverlening. Daarbij geldt "aanbesteding, tenzij". pas als zo'n aanbesteding ook geen toereikend aanbod oplevert, komt men toe aan onderhandse gunning en dan ook alleen voor die spoorlijnen, waarvoor open toegang en aanbesteding geen oplossing brachten. Het ministerie kiest met haar concept-beleidsvoornemen opnieuw voor de omgekeerde volgorde en daarmee, voor een route die juridisch niet houdbaar is. Dat de Tweede Kamer zich in meerderheid vóór onderhandse gunning van de concessie uitsprak, doet daar niet aan af. Dat geldt ook voor het doel om NS "stabiliteit, investeringszekerheid en ruimte voor samenwerking" te bieden. Zoals hierna nog wordt toegelicht, zijn de overige doelen die het ministerie voor ogen staan ook uitstekend te halen zónder gunning aan de NS. Er is, kortom, geen reden of houdbare grondslag om over te gaan tot gunning van een nieuwe HRN-concessie aan de NS, zoals het ministerie beoogt. Het ministerie beroept zich onder meer op de WP2000. De Europese regelgeving gaat echter boven die nationale wet gaat en heeft rechtstreekse werking. De voorgenomen onderhandse gunning kan dus niet op de WP2000 gebaseerd worden. Daarnaast stelt het beleidsvoornemen, dat artikel 5 lid 6 van de PSO-verordening onderhandse gunning toe zou staan. Dat artikel komt evenwel te vervallen per 25 december 2023 en dus vóór de beoogde ingangsdatum van de nieuwe HRN-concessie. Zoals de Voorzieningenrechter op 1 december jl. alduidelijk maakte, kan het ministerie zich niet op dat artikel beroepen voor een concessie die pas ruim ná 2023 aanvangt. Daarmee zouden de Europese regels immers omzeild worden en zou de staatssecretaris dus onrechtmatig handelen jegens de leden van de FMN en andere partijen. De FMN roept het ministerie daarom op alsnog in lijn met het Europese rechttegaan handelen en wijst haar op de risico's die zij neemt als daar niet toe overgegaan wordt	Deze reactie wordt beantwoord bij tabblad : juridisch kader.
Betrokken markt: decentralisatie		

ACM	<p>De ACM begrijpt uit het beleidsvoornemen dat de geografische afbakening gelijk is aan het nationale vervoer in de huidige concessie, behoudens de sprinterdiensten tussen Zwolle en Leeuwarden, die vanaf 2025 worden gedecentraliseerd. Het open houden van de mogelijkheid tot verdere decentralisatie op een eenduidig moment in het midden van de looptijd (bij de midterm review) acht de ACM een redelijke balans tussen enerzijds een zekere mate van flexibiliteit voor de concessieverlener en het bieden van prestatieprikkels aan de concessiehouder en anderzijds zekerheid voor de concessiehouder. De ACM is van mening dat de geografische omvang daarmee in het beleidsvoornemen voldoende is afgebakend.</p>	<p>Momenteel wordt het decentralisatiekader uitgewerkt. Dit kader biedt een hulpmiddel om bij mogelijke toekomstige decentralisaties van treindiensten een afgewogen keuze te maken in het belang van de reiziger. Ook de voorwaarden waaronder het beste gedecentraliseerd kan worden, en de tijdslijn die nodig is om een goede overdracht te organiseren, kunnen met dit kader beter inzichtelijk gemaakt worden. Naast dat het voor de sector duidelijker wordt wat de uitgangspunten zijn ten aanzien van decentralisatie, kan dit kader ook behulpzaam zijn bij mogelijke voornemens van een volgend kabinet. In het concept BVN wordt aangegeven dat NS alle medewerking dient te verlenen aan verdere decentralisaties. Het BVN schetst verder de mogelijkheid tot verdere decentralisatie gedurende de looptijd van de concessie via de MTR of voorafgaand aan de inwerkingtreding van de nieuwe concessie. Dat is reeds aan de Tweede Kamer gemeld (tijdens het AO van 9 september jl.) en biedt een redelijke balans tussen enerzijds een zekere mate van flexibiliteit en het bieden van prestatieprikkels, en anderzijds zekerheid voor de concessiehouder. De teksten in het concept BVN zijn derhalve niet aangepast op basis van de reacties van stakeholders.</p>
FMN, brief 11 feb	<p>Ademende concessie: in de wetenschap dat de meeste reizigers dagelijks niet meer dan 40 KM afleggen en goed regionaal OV dus de belangrijkste aanjager is voor het gebruik van OV als vervoersmiddel, is verdere decentralisatie noodzakelijk. Daar liggen ook nog grote kansen om het OV te optimaliseren. Dat is niet alleen een pijler onder het FMN-plan OV2030 maar ook onder het OV Toekomstbeeld 2040. Om aan die ambities invulling te kunnen geven, moeten spoorlijnen probleemloos aan de HRN-concessie onttrokken kunnen worden voor regionalisering en decentralisatie. In de huidige concessie is dat niet geregeld: die maakt het onttrekken van (delen van) spoorlijnen afhankelijk van de medewerking van NS. Doordat NS daarbij schade kan claimen ingeval van het verlies van (delen van) lijnen worden vervoerskundige verbeteringen geblokkeerd. Het gaat dan bv. om additionele decentralisaties (zie bv. het FMN-plan OV2030), of om het doortrekken van verbindingen voorbij hun concessiegrens wat de reistijd verkort en het aantal overstappen reduceert. Daarmee is NS in een beslissende positie gebracht, die de ontwikkeling van de Nederlandse OV-markt en de genoemde plannen blokkeert. De nieuwe HRN-concessie zou dan ook in een nieuw regime op dit punt moeten voorzien. Dat kan door aan NS een algemeen gebod tot medewerking aan decentralisaties op te leggen. Dat gebod zou overigens niet beperkt moeten worden tot één of meerdere specifieke lijnen maar tot lijnen die gaandeweg door decentralisatie een verbetering voor de reiziger en het regionaal OV tot stand kunnen brengen.</p>	

FMN, brief 18 feb	<p>Aan het conceptbeleidsvoornemen lijkt opnieuw de veronderstelling ten grondslag te liggen dat het ministerie zelf kan bepalen welke sprinterdiensten (welof niet en nu of later) gedecentraliseerd worden. Zoals wij eerder al schreven, heeft het ministerie die keuze niets. Dat geldt zowel voor de twee in het concept-beleidsvoornemen genoemde sprinterlijnen (Zwolle-Groningen en Apeldoorn-Enschede) als voor de andere sprinterlijnen die nu nog tot het HRN behoren. In de bijlage bij deze brief gaat FMN daar nader op in.</p> <p>Een ademende concessie is van belang om sprinterlijnen sneller en eenvoudiger aan het netwerk van NS te kunnen onttrekken en om bestaande verbindingen voorbij hun huidige concessiegrenzen te kunnen doortrekken. Dat is evident in het belang van de reiziger. Daarom zou in de concessie geregeld moeten worden dat dit niet slechts mogelijk is bij de eenmalige mid term review en daarnaast, dat NS geen schadeclaim kan opwerpen die aan decentralisatie (of het doortrekken van verbindingen) in de weg staat. Dat dit niet zou kunnen omdat NS "investeringszekerheid" verlangt (p.g), is niet juist: via wet- en regelgeving is immers allang geregeld dat bijeen concessiewissel het personeel van NS mee overgaat naar de nieuwe concessiehouder en het materieel afgedekt is via de Regeling redelijk materieel. De investeringen van NS zijn dus gedekt. Tot slot zal bij de toepassing van die Regeling wel vooraf moeten worden vastgesteld welke treinen bij welke lijnen horen, zodat voorkomen wordt dat inefficiënties in (overtollig) materieel ontstaan en NS de zgn. (te hoge) technische reserve niet wil overdragen. Dit niet eisen van NS zou betekenen, dat het ministerie de deur dichtzet naar alle volgende kabinetten om met succes andere beslissingen te kunnen nemen.</p>
Locov	<p>Wij onderschrijven het uitgangspunt dat onder de concessie alle binnenlandse diensten op het huidige hoofdrailnet vallen. U zondert de te decentraliseren sprinter verbinding Zwolle-Leeuwarden uit. Wij zien kansen voor verdere decentralisatie van sprinters en regionale sneltreinen. Wij zijn daarom blij dat u momenteel werkt aan een uitgangspuntenkader voor verdere decentralisaties. In de concessie zal daarom de mogelijkheid tot verdere decentralisatie moeten worden opgenomen.</p>
Locov	<p>U onderkent dat op termijn mogelijk een andere inrichting van het netwerk nodig is die mogelijk over de grenzen van de vervoerders heen gaat (blz. 14). Wij merken op dat u bij de beschrijving van de geografische omvang van het hoofdrailnet echter niet ingaat op de mogelijkheid om die reden bestaande gedecentraliseerde verbindingen eventueel (deels) weer toe te voegen aan het hoofdrailnet. In het Toekomstbeeld OV 2040 zijn varianten opgenomen waarbij Intercity's Utrecht-Nijmegen doorrijden naar Nijmegen Heijendaal waardoor een extra samenlooptraject ontstaat. Ook wordt nagedacht over het verder uitbouwen van de spoorverbinding Zwolle-Enschede. Hier zouden naast de regionale stoptreinen ook Intercity's kunnen rijden. Er kunnen goede redenen zijn om deze Intercity's toe te voegen aan het hoofdrailnetconcessie. In de concessie zal daarom de mogelijkheid tot uitbreiding van de concessie moeten worden opgenomen.</p>
NS	<p>Ook duidelijkheid over de geografische omvang van de concessie (concreet: eventuele decentralisaties) is van belang. Het Conceptbeleidsvoornemen stelt dat besluitvorming over eventuele verdere decentralisaties tijdens de looptijd van de vervoerconcessie plaatsvindt voorafgaand aan de startdatum van de nieuwe vervoerconcessie, óf bij de Midterm Review. Vanwege de genoemde investeringszekerheid is het wat NS betreft van belang dat besluitvorming over eventuele decentralisaties (al dan niet ingaand gedurende de concessieperiode), net als bij de huidige vervoerconcessie, alleen plaatsvindt voorafgaand aan de ingangsdatum van de vervoerconcessie.</p>
ProRail	<p>ProRail adviseert om bij verdere decentralisatie van het spoorvervoer te kijken vanuit een lange termijn visie op de netwerkontwikkeling, om de landelijke netwerksamenhang en netwerkefficiëntie te blijven borgen, mede gezien de benodigde voorbereidingstijd voor capaciteitsontwikkeling.</p>

	NS	Vanwege de genoemde investeringszekerheid is het wat NS betreft van belang dat besluitvorming over eventuele decentralisaties (al dan niet ingaand gedurende de concessieperiode), net als bij de huidige vervoerconcessie, alleen plaatsvindt voorafgaand aan de ingangsdatum van de vervoerconcessie.	
	ProRail	ProRail heeft positieve ervaringen in de samenwerking met decentrale overheden en vervoerders bij de tot nu toe gedecentraliseerde vervoerdiensten en ziet tegelijkertijd ook dat dit veel afstemming en coördinatie tussen partijen vraagt;. ProRail ziet risico op toenemende complexiteit bij samenloop van gedecentraliseerde vervoerdiensten op het hoofdrailnet met vervoer door NS, internationaal vervoer en goederenvervoer (bijvoorbeeld als het gaat om prioritering en afhandeling bij verstoringen). ProRail adviseert dan ook goed te kijken naar de schaal en volume van concessiegebieden van eventueel verder te decentraliseren vervoerdiensten (incl. de benodigde behandel- en opstelvoorzieningen) om de netwerksamenhang en -efficiency te kunnen behouden en de complexiteit ervan te kunnen beheersen. Ook in het kader hiervan is het te overwegen de coördinatie op bovenregionaal/nationaal niveau te versterken, om meer integraal te kunnen sturen op capaciteit, kwaliteit en efficiency. Om te borgen dat ProRail haar onafhankelijke rol als capaciteitsverdelers kan uitvoeren, adviseert ProRail u bij het decentralisatiekader een uitvoeringstoets te doen op de capaciteits- en prioriteitsregels bij meerdere vervoerders op hetzelfde spoor. Dit mede in het licht van de evaluatie van het Besluit capaciteitsverdeling.	Ik zal uw opmerkingen en aandachtspunten ten aanzien van decentralisatie bezien bij de nadere uitwerking van het decentralisatiekader.
<b>Betrokken markt: Internationaal</b>	DOVA	<p><b>Internationaal spoorvervoer</b></p> <p>Voor wat betreft het internationaal spoorvervoer (p.8) wordt onvoldoende duidelijk wat de (potentiële) rol van de HRN-vervoerder/NS hierin is. Waar open toegang op het relatief drukke nationale spoor zoveel mogelijk wordt afgehouden, lijkt open toegang op de relatief dunne internationale verbindingen de regel. Toch is ook daar het meeste al bezet en het is niet goed voorstelbaar hoe open toegang hier – met minimale reizigersaantallen – effectief moet gaan functioneren. Voor (kort) grensoverschrijdende verbindingen zijn vanuit de decentrale overheden meer zekerheden gewenst. Wanneer NS een rol rond grensoverschrijdend vervoer behoudt, dan is de investering rondom multicourant materieel een belangrijke randvoorwaarde, omdat onder de huidige concessie daardoor grensoverschrijdende verbindingen moeizaam tot stand komen. Verder is de betrokkenheid van NS bij kort grensoverschrijdend verkeer niet erg groot. De meeste verbindingen worden in de praktijk verzorgd door buitenlandse vervoersondernemingen, vaak als uitlopers van buitenlandse regionale concessies, met veelal directe betrokkenheid van onze decentrale overheden. Onduidelijk is wat IenW hiermee precies beoogt in de nieuwe HRN-concessie, mede in relatie tot het Toekomstbeeld OV.</p>	In de marktverkenning wordt onderzocht of en zo ja welk aanbod tot stand komt in open toegang op de internationale verbindingen. Het betreft zowel de internationale langeafstandsverbindingen als de kortgrensoverschrijdende verbindingen die onder de huidige HRN-concessie vallen. In aanvulling hierop wordt ook breder naar de potentie van andere internationale verbindingen van en naar Nederland (bijvoorbeeld voor nachttreinen) gekeken. Als gewenste verbindingen niet tot stand komen, dan houd ik de mogelijkheid van concessies open om gewenste (nieuwe) verbindingen toch mogelijk te maken, waaronder de HRN-concessie. Uw advies neem ik ter harte bij het traject van de marktverkenning.



ACM	<p>Het beleidsvoornemen houdt de optie open om internationale verbindingen (al dan niet tijdelijk) alsnog in de nieuwe concessie voor het hoofdrailnet op te nemen, en daarmee onderhands te gunnen. Het lijkt de ACM goed die optie alleen te gebruiken als dat noodzakelijk is en voor een zo beperkt mogelijke periode. Een openbare gunning van dit vervoer lijkt de ACM in beginsel beter. Ten eerste vanuit het perspectief om voor de betreffende verbinding de gewenste prestatie voor de minste compensatie (subsidie) van de overheid te realiseren. Ten tweede vanuit het perspectief om op langere termijn de juiste randvoorwaarden te scheppen voor een gezonde markt voor internationale verbindingen. Vanuit dat marktperspectief is het gewenst dat er zo snel mogelijk een gelijk speelveld komt waarin, indien niet wordt gekozen voor open toegang maar voor een concessie, alle geïnteresseerde partijen kunnen bieden op die concessie. De ACM onderschrijft deze aanpak, die ook in lijn is met het Europees wettelijk kader. Waar de vanuit publiekperspectief gewenste prestatie – ofwel een internationale verbinding met een bepaalde frequentie, kwaliteit en/of prijs – via open toegang tot stand kan komen, dient te worden gekozen voor open toegang. Indien dit niet het geval is en er wordt gekozen voor een concessie, geldt – zoals in het beleidsvoornemen ook is aangegeven – vanuit het Europees kader de basisregel van aanbesteden, tenzij</p>	
FMN, brief 18 feb	<p>De FMN juicht toe dat het ministerie voornemens is om internationale verbindingen (wel) via een marktverkenning, op basis van open toegang en eventueel via separate concessies in de markt te zetten. Zij wijst er wel op dat de veronderstelling (p. 9) alsof zulke verbindingen (alsnog) in een nieuwe HRN-concessie kunnen worden opgenomen, niet juist is. Dat zou immers in strijd zijn met de Europese regels en het gelijke speelveld op zowel de binnenlandse markt als in de bredere Europese markt verstoren. FMN verwijst verder naar het mede door haar ingediende bezwaar tegen de gunning van de verbinding Amsterdam- Wenen; die bezwaren zijn hier ook van toepassing.</p>	
Locov	<p>U neemt internationale verbindingen (inclusief de kort grensoverschrijdende verbindingen die NS uitvoert onder de huidige concessie) in beginsel niet op in de nieuwe concessie. U kiest hier in principe voor open toegang en voert hiervoor een marktverkenning uit. U overweegt wel een internationale verbinding alsnog via een separate concessie of via de hoofdrailnetconcessie te regelen als blijkt dat het aanbod in onvoldoende mate tot stand komt of zal komen.</p> <p>Wij kunnen u pas na oplevering van de marktverkenning definitief adviseren over de keuze of verbindingen wel of niet opgenomen dienen te worden in het hoofdrailnet. Wij vragen u dit te borgen in het proces tot het komen van de hoofdrailnetconcessie. Wij adviseren u wel de keuzes voor de grensoverschrijdende verbindingen tijdig af te stemmen met de buurlanden.</p>	
ProRail	<p>ProRail is van mening dat een geïntegreerd en samenhangend (landelijk) aanbod op het hoofdrailnet belangrijk is om de netwerkontwikkeling, -samenhang en -efficiency op langere termijn te kunnen borgen. Met betrekking tot de internationale verbindingen is het beleidsvoornemen nog zeer open hoe dat geregeld en gerealiseerd gaat worden. Deze verbindingen zijn echter ook onderdeel van dat aanbod, en in de operationele uitvoering vervlochten met de landelijke dienstregeling. Meer duidelijkheid over hoe u met deze verbindingen wilt omgaan acht ProRail dan ook gewenst. ProRail adviseert om in de door u uit te voeren 'marktverkenningen internationaal spoorvervoer onder open toegang' ook te kijken naar grensoverschrijdende concessies om gericht te kunnen sturen op capaciteit en kwaliteit voor de reiziger.</p>	
<b>Betrokken markt: open toegang</b>	<p>ACM</p> <p>Het beleidsvoornemen geeft aan dat voor open toegang vooral kansen worden gezien als aanvulling op de verschillende concessies (hoofdrailnet en regionaal) waarbij de kansen voor binnenlands vervoer naar verwachting buiten de reeds zeer intensief bereden trajecten in de randstad liggen. Gegeven de keus om de bovengrens van de omvang van de concessie af te leiden uit de totale verwachte vervoersvraag, lijkt die verwachting juist.</p>	<p>Uit de totstandkomingsgeschiedenis van de gewijzigde PSO-verordening zijn geen aanknopingspunten te vinden die de vrijheid van lidstaten om openbaredienstcontracten af te sluiten beperkt. Wel krijgen OT-vervoerders toegang op binnenlandse verbindingen, ook als daarop een concessiehouder openbaar personenvervoer verricht. Het recht op OT kan alleen worden beperkt als daardoor het economisch evenwicht van een OD-contract in gevaar komt.</p> <p>Ik zie waarde van opentoegegangvervoer in aanvulling op de HRN-concessie. Ik zie vanuit het belang van de reiziger echter geen meerwaarde in het verminderen van de huidige frequenties onder de vervoerconcessie voor het HRN met het oogmerk om nieuwe toetreding van opentoegegangvervoerders te faciliteren. De teksten in het BVN zijn hieron geëxpliciteerd. Kiikend naar het huidige aanbod van Onen</p>

KiM	<p>Borgen van één naadloos systeem bij meer treinvervoerders op het netwerk krijgt weinig aandacht</p> <p>Met de invoering van Europese regelgeving met open-toegangbepalingen kunnen er in de toekomst steeds meer personenvervoerders tegelijk actief worden op het Nederlandse spoor. Hierbij kunnen treinen van open-toegangvervoerders op hetzelfde spoor rijden als die van de HRN-concessiehouder. Op dit moment verkent de staatssecretaris van IenW bijvoorbeeld de mogelijkheden om de internationale verbindingen geheel over te laten aan het initiatief van open-toegangvervoerders, en deze dus niet meer op te nemen in de HRN-concessie. Wij kunnen uit het concept overigens niet opmaken of het hierbij ook om de IC-direct naar Brussel gaat.</p> <p>De komst van open-toegangvervoerders op het netwerk is een fundamenteel verschil met de eerdere situatie. Voor reizigers is het belangrijk dat het samengestelde aanbod van verschillende vervoerders blijft functioneren als één naadloos vervoersysteem. Een goede borging van de netwerkfuncties (zoals reisinformatie, betalen, reisrecht bij andere vervoerders, transfers, op elkaars aanbod kunnen terugvallen bij calamiteiten, afstemming dienstregeling, enzovoort) zal meer regie van de overheid vragen dan eerder het geval was. Voor de reizigers functioneren de treinen op het HRN bovendien als voor- of natransport naar internationale treinen, die mogelijk door open-toegangvervoerders verzorgd gaan worden. Het is dan wel van belang dat de overstap van de één naar de ander naadloos kan worden gemaakt (zie ook Rli, 2020).</p>	<p>reduceren de kosten in het BVN zijn hierop geconcentreerd kijken naar het huidige aanbod van open-toegang vervoer in Europa, wordt op dit moment met name ingezet op lange lijnen boven de 250-300 km. Dat zijn in Nederland met name de internationale lange afstandsverbindingen. Om die reden voeren we nu een internationale marktverkenning uit om te bezien welk aanbod de markt tot stand zou kunnen brengen. We kunnen nog niet vooruitlopen op de resultaten van deze verkenning of de uitwerking die dit zal hebben op de operatie.</p>
FMN, brief 18 feb	<p>Waar het concept-beleidsvoornemen ingaat op open toegang, ontbreekt het aan feitelijke onderbouwing voor de standpunten die het ministerie opvoert. Waarom er "geen meerwaarde" zou bestaan in het reduceren van de frequentie waarmee NS rijdt om zo opentoeegangvervoerders te faciliteren (p. 5), wordt bijvoorbeeld niet uitgelegd. Evenmin wordt toegelicht waarom de te verwachten reizigersgroei niet aan opentoeegangvervoerders zou moeten worden overgelaten (p.5), terwijl het Europese recht dat juist wel beoogt en dat ook als centrale norm stelt. De gevolgen van die standpunten (het uitsluiten van concurrentie) zijn dermate ingrijpend, dat zulke standpunten niet ingenomen kunnen worden zonder overtuigende onderbouwing. Dat belang groeit nog eens als het onderzoek van het ministerie naar de resultaten van open toegang betrokken wordt. Daaruit blijkt immers juist dat open toegang tot meer aanbod, innovatie in dienstverlening en lagere tarieven leidt en dat het de incumbent juist uitdaagt om een betere prestatie neer te zetten (zie het kader). Niet valt in te zien waarom dat bij in Nederland anders zou uitwerken en waarom de geciteerde standpunten van het ministerie dus gerechtvaardigd zijn.</p>	
ACM	<p>De kansen voor open toegang zijn daarbij mede afhankelijk van de bij schaarse capaciteit toegepaste prioriteringsregels in de bandbreedte tussen ondergrens en bovengrens. Is het bijvoorbeeld zo dat bij de capaciteitsverdeling concessievoer alleen tot de ondergrens prioriteit heeft ten opzichte van opentoeegangvervoer? Of geldt die prioriteit ook tot de bovengrens? Die prioriteringsregels worden in het beleidsvoornemen nog niet genoemd. Uiteindelijk zullen de prioriteringsregels onderdeel moeten uitmaken van het (nog te wijzigen) Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur, maar ze vormen samen met de concessievoorwaarden en de methodiek van de ACM voor de toets op het economisch evenwicht, een onderdeel van de totale systematiek van marktordening. Voor een goede integrale besluitvorming van die totale systematiek, acht de ACM het gewenst dat de voorgenomen prioriteringsregels al in het beleidsvoornemen worden benoemd.</p>	<p>De capaciteitsverdelingsregels worden momenteel herzien, hierbij is aandacht voor het feit dat straks (mogelijk) sprake zal zijn van gemengd gebruik van het spoornetwerk. De exacte prioriteringsregels worden niet opgenomen in het BVN, maar zijn een belangrijke uitwerkvraag in het vervolgtraject. Er wordt bezien in hoeverre en hoe de door u genoemde aandachtspunten hierin een plek kunnen krijgen.</p>

	<p>FMN, brief 18 feb</p>	<p>Een punt dat FMN zwaar valt en dat beslist opheldering vraagt, is het volgende. Op bladzijde 7 beschrijft het ministerie dat open toegang recht biedt op toegang tot de spoorinfrastructuur "mits er voldoende capaciteit beschikbaar is". Zoals de leden van FMN dat lezen, wordt dat recht vervolgens uitgehold doordat het ministerie voornemens is om de NS een bandbreedte te gunnen voor het minimumvervoer dat NS moet aanbieden en het maximumvervoer dat NS mag aanbieden. NS mag de bandbreedte vervolgens naar eigen inzicht inrichten. Daar voegt het ministerie tot slot nog aan toe dat NS voorrang krijgt bij het toekennen van capaciteit (p. 7) waardoor, volgens het ministerie, de ruimte voor open toegang vooral buiten de Randstad zal vallen (p. 8). De leden van FMN zouden graag vernemen of dit een juist begrip van het voornemen is?</p> <p>Als dat zo zou zijn, wordt immers voorgesorteerd op continuering van het feitelijk monopolie van NS op de markt. De uitwerking daarvan heeft effect, nog ver voorbij de aanstaande (beoogde concessie) en plaatst het ministerie de NS als grootste marktspeler in een strategische beslissing voor de langere termijn. Dat kan volgens de leden van de FMN niet de bedoeling zijn: NS bepaalt dan immers hoe de capaciteit op het spoor verdeeld wordt, bepaalt welke restcapaciteit er resteert voor concurrerende vervoerders en brengt NS in de positie om zichzelf te bevoordelen boven andere vervoerders door meer capaciteit te benutten dan nodig. Ook is zij in staat om (de besturing van) het netwerk complexer te maken, waardoor de kans op openbare aanbesteding afneemt. Dat schaadt de belangen van de leden van FMN, maar bovenal van de reiziger. Daarnaast geldt dat - als wij de opzet juist begrijpen - het ook bewijst dat er bovenop het gewenste minimum nog extra capaciteit beschikbaar is (de rest van de bandbreedte). Door die additionele ruimte niet aan opentoegegaanbieders aan te bieden, maar aan de NS over te laten, ontstaat kunstmatige schaarste en onnodige inefficiëntie. Daarmee zou het ministerie de markt verstoren en de NS op onoorbare wijze bevoordelen. Aangenomen dat deze interpretatie juist is, zou dit voor de leden van de FMN onacceptabel zijn en bovendien onverenigbaar met de rol van de Staat in dezen, of met de Europese regelgeving. De Staat beschikt over de capaciteit op het spoor en kan de capaciteitsverdeling daarvan niet (de facto) aan NS overlaten. In plaats daarvan dient zij (nondiscriminatoire) ruimte te creëren voor andere vervoerders dan de NS en dient zij het gelijke speelveld op de Nederlandse spoormarkt te bewaken resp. dient zij uit te sluiten dat NS zichzelf kan bevoordelen. De FMN pleit al jaren voor een grotere rol voor een onafhankelijk ProRail met andere, betere regels voor toedeling en prioritering. Die regels moeten opgesteld worden vanuit het belang van de reiziger en geen systematische bevoordeling van NS veroorzaken, die vooral de competitie beperkt.</p> <p>De Europese regels zijn helder: open toegang is de norm. Maar als het ministerie er - in strijd met die norm - voor kiest om nadere normen te stellen, dan kan dat niet verder gaan dan het absolute minimum dat nodig is om een gewenste 'universele dienst' te borgen. Dat minimum ligt lager dan het bedieningsniveau zoals dat nu geldt; de rest kan door de markt opgepakt worden. De restcapaciteit die de Staat dient te reserveren, dient dan ook substantieel van omvang te zijn en beschikbaar te worden gesteld voor ander aanbod. Die dienstverlening kan dan nog steeds door NS geleverd worden maar dan op basis van open toegang en in competitie met andere marktspelers die dezelfde mogelijkheden geboden worden. Gegeven de onduidelijkheden op dit punt, verneemt de FMN graag van het ministerie of de bovenstaande interpretatie van het concept-beleidsvoornemen juist is, resp. welke garanties geboden worden voor realisatie van de Europese doelen op korte en langere termijn (in het bijzonder voor het behoud en bevorderen van concurrentie en het realiseren van volledige open toegang) en wil zij in overleg om te komen tot aanpassing en verbetering van de huidige opzet.</p>	<p>De manier waarop ik omga met frequentieverhogingen door de concessiehouder (evt. binnen een eventuele bandbreedte), en de eisen en voorwaarden die ik hieraan stel werk ik in het PvE nader uit en zal ik in nauwe samenhang bezien met de huidige herziening van de capaciteitsverdelingregels.</p>
<p><b>Betrokken markt: stations</b></p>	<p>FMN, brief 18 feb</p>	<p>De komst van open-toegangvervoerders op het netwerk is een fundamenteel verschil met de eerdere situatie. Voor reizigers is het belangrijk dat het samengestelde aanbod van verschillende vervoerders blijft functioneren als één naadloos vervoersysteem. Een goede borging van de netwerkfuncties (zoals reisinformatie, betalen, reisrecht bij andere vervoerders, transfers, op elkaars aanbod kunnen terugvallen bij calamiteiten, afstemming dienstregeling, enzovoort) zal meer regie van de overheid vragen dan eerder het geval was. Voor de reizigers functioneren de treinen op het HRN bovendien als voor- of natransport naar internationale treinen, die mogelijk door open-toegangvervoerders verzorgd gaan worden. Het is dan wel van belang dat de overstap van de één naar de ander naadloos kan worden gemaakt (zie ook Rli, 2020).</p>	<p>Zoals FMN in haar brief al aangeeft, heeft dit kabinet er niet voor gekozen de stations over te hevelen van NS naar ProRail. Wel is aangekondigd dat een stationsagenda wordt ontwikkeld. Met de Stationsagenda wordt toegewerkt naar een meer integrale afweging van publieke (en andere) belangen op stations. Waar de stationsagenda wordt 'geplaatst' (bijv. onder de HRN concessie?) wordt nog bepaald. Het BVN bevat daarmee geen nieuwe informatie t.o.v. de orderingsbrief. De inbreng van FMN wordt meegegeven aan het team dat zich bezighoudt met de ontwikkeling van de stationsagenda.</p>
	<p>FMN, brief 18 feb</p>	<p>Stationsagenda: NS houdt volgens het voornemen nog altijd het monopolie op de stations en daarmee ook op de vestigingslocaties rondom stationsgebieden. Daardoor is NS in staat om de voorwaarden, tarieven en feitelijke beschikbaarheid van ruimte voor (andere) vervoerders te bepalen. Hoewel het huidige kabinet daar niet voor koos, is de meest logische oplossing nog altijd om de stations over te hevelen van NS naar ProRail. Dat brengt alle vitale, essentiële spoorinfrastructuur in één hand, ontvlecht de verticale integratie tussen NS Reizigers en NS Stations en voorkomt bovendien kruissubsidiëring tussen de geldstromen tussen de vervoersdiensten en de infrastructuur. De doelstelling (verhoging van de aantrekkelijkheid van stations) kan dan nog steeds en onder dezelfde condities gerealiseerd worden. De FMN roept in herinnering dat de ACM al meerdere malen aandrong op het uitvoeren van deze structurele oplossing, onder meer in haar reactie op het rapport "Kiezen voor een goed spoor"3.</p> <p>Indien en voor zover het ministerie niet bereid is om de stations naar ProRail over te hevelen, zou zij ten minste een virtuele scheiding moeten verplichten via de concessie van de NS. Zodat NS Stations als een separaat bedrijf gaat opereren, dat los staat van NS Reizigers, alle partijen (inclusief NS Reizigers) op gelijke wijze behandelt, de schaarse capaciteit op non-discriminatoire voorwaarden toekent, tarieven hanteert die kostengeoriënteerd zijn en de prikkel verwerft om - los van de soms tegenstrijdige belangen van andere NS-onderdelen - een zo goed mogelijk beheer van de stations in te vullen.</p> <p>Deze oplossingen draagt niet alleen bij aan het gelijke speelveld in de spoorvervoersmarkt maar ook in de bredere mobiliteitsmarkt, bv. met het oog op de ontwikkeling van het aanbod van MaaS-partijen. zij zullen zich immers ook in (de omgeving van) stations (moeten) vestigen en voor hen gelden de stations dus evenzeer als een essentiële faciliteit waarvan zij afhankelijk zijn. De leden van FMN overleggen graag met het ministerie over hoe deze aspecten concreet gestalte kunnen krijgen binnen de stationsagenda.</p>	

	Dova	Het komt er op aan de maatschappelijke functies van hubs/knooppunten (gebiedsontwikkeling, gebiedsontsluiting) te faciliteren. De stationsagenda moet daarin een belangrijke rol krijgen. De ontwikkeling van stations vindt voornamelijk plaats daar waar de meeste reizigers komen en de reizigersgroei het grootst is. Dit is hard nodig om de groei op te vangen. Om tot een hoger klantoordeel in het OV te komen over de gehele breedte, is ook de ontwikkeling van kleinere stations en knooppunten (waar deels alleen regionale vervoerders rijden) een belangrijke maatschappelijke opgave waarvoor meer aandacht nodig is.	In de Kamerbrief in over de hoofdlijnen van de voorgestelde integrale marktordering op het spoor na 2024 waarin de voorgenomen ordening voor het spoor wordt toegelicht (juni 2020) wordt tevens het voornemen tot een stationsagenda te komen genoemd. Het BVN bevat op dit vlak geen nieuwe informatie, de teksten zijn derhalve niet aangepast op basis van de inbreng van stakeholders. De vragen die zien op specifieke voorzieningen binnen stations (bijvoorbeeld kaartautomaten) worden in een later stadium bezien.
	ACM	De ACM onderschrijft dit voornemen. De ACM merkt op dat het voor een gelijk speelveld tussen vervoerders van belang is dat iedere vervoerder op een niet-discriminerende wijze toegang krijgt tot stations.	
	Locov	Wij kijken uit naar de stationsagenda en zijn graag betrokken bij het opstellen hiervan. Als de borging van de doelen uit de stationsagenda het beste via de vervoersconcessie mogelijk is, dan ondersteunen wij die lijn. Recent hebben wij NS geadviseerd over wijzigingen in het service aanbod op de stations. Wij vinden het van belang dat de reiziger eenvoudig aan zijn gewenste informatie kan geraken en dat de kaartautomaten gebruiksvriendelijk zijn. Om kosten te besparen en het OV toegankelijker te maken voor reizigers is het zeer wenselijk dat vervoerders op dit vlak meer gaan samenwerken. Wij vragen u in de stationsagenda c.q. concessie een inspanningsverplichting op te nemen voor NS om te komen tot een gezamenlijke kaartautomaat met het kaartassortiment van alle vervoerders (inclusief alle bestemmingen in België, Luxemburg en Duitsland) en tot het inrichten van gezamenlijke loketten. Ook vragen wij u afspraken te maken over de online verkrijgbaarheid van internationale tickets en de online beschikbare betaalmethoden voor klanten uit het buitenland.	
<b>Betrokken markt: divers en tekstueel</b>	Locov	Wij zijn van mening dat de concessie expliciet dient te sturen op verhoging van het aandeel van de trein in de mobiliteitsmarkt (modal shift) op alle niveaus: internationaal, nationaal, regionaal en lokaal. De groei van het volume van de trein moet sneller gaan dan de groei van de totale mobiliteitsvraag. Wij adviseren u hiervoor een concrete ambitie vast te leggen gebaseerd op een analyse van de huidige mobiliteitsmix en de beleidsinterventies die mogelijk zijn om het aandeel van de trein te verhogen. U definieert de te verwachten vervoervraag niet. Wat ons betreft is dit meer dan de prognoses uit de NMCA. Er zal ook rekening moeten worden gehouden met de groei van autoluwe steden, de woningbouwopgave en de uitwerking van het klimaatakkoord.	Via de concessie wordt niet ingezet op een realiseren van een modal shift van reizigers van andere modaliteiten naar het OV. Via de concessie wordt ingezet op het faciliteren en accomoderen van een groei in het aantal reizigers.
	ProRail	Bij meer vervoerders op de markt kan, afhankelijk van de tijdstippen, de uitvoeringsbetrouwbaarheid onder druk kan komen staan, waardoor het lastiger kan worden om het vaste uurpatroon in de landelijke dienstregeling en de overstappen van en tussen hoogfrequente en minder frequente vervoerdiensten te waarborgen. Ook de potentiële impact van verstoringen kan toenemen, met een inefficiënter en daarmee duurder gebruik van het spoor tot gevolg. ProRail adviseert u om dit vraagstuk verder te verkennen en daarbij te bezien of ProRail aanvullende middelen, andere bevoegdheden of een andere procesrol zou moeten krijgen om het netwerk optimaal te kunnen laten functioneren	Ik dank u voor uw reactie en bezie uw aandachtspunten bij de volgende stappen die ik op dit vlak zet.
	ProRail	Om te borgen dat ProRail haar onafhankelijke rol als capaciteitsverdelers kan uitvoeren, adviseren wij u in ieder geval een uitvoeringstoets te doen op de capaciteits- en prioriteitsregels en op de met ProRail afgesproken punctualiteits- en uitvoeringsbetrouwbaarheidsafspraken, wanneer er meer open toegang vervoerders op het spoor zouden gaan rijden.	Ik dank u voor uw reactie en bezie uw aandachtspunten bij de volgende stappen die ik op dit vlak zet.

ProRail	Voor de periode na 2035 (afloop concessie) adviseert ProRail om tijdig te bekijken hoe om te gaan met investeringen die vóór 2035 moeten worden gedaan	Ik dank u voor uw advies, het BVN is hier niet op aangepast, ik verwijs hiervoor naar de bestaande MIRT systematiek
FMN, brief 18 feb	<p>Tegelijkertijd is niet goed te volgen op basis van welke argumenten die doelen eerder of beter behaald worden door een HRN-concessie aan NS te verlenen en hoe daarmee wordt ingestapt op de toekomst. Immers,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- De ontwikkeling van OV vraagt om lagere kosten. Dat wordt bij uitstek bevorderd door concurrentie, niet door een monopolie (zie verderop in deze brief);</li> <li>- Het stimuleren van de vraag naar OV wordt juist - getuige ook tal van onderzoeken op dit punt - bereikt door het creëren van meer aanbod. Open toegang creëert dat extra aanbod (zie ook hetgeen daarover in de bijlage opgenomen is). Daarnaast zijn de doelstellingen die het ministerie beoogt minimaal op gelijk niveau te halen door andere keuzes dan een exclusieve gunning aan de NS. De FMN vraagt zich dan ook af welke argumenten dan toch maken dat het ministerie onderhands aan NS wil gunnen, terwijl dat niet strookt met de publieke belangen die het ministerie nastreeft? De leden van FMN stellen daarom voor hierover verder overleg te voeren om te bepalen welke doelen, ambities en belangen nu concreet leidend zijn voor de gemaakte keuzes en welke eventuele aanscherping of aanpassing daarvan noodzakelijk is.</li> </ul>	Deze vraag wordt beantwoord bij de reacties in tabblad h juridisch kader.

## Doel 1: Een zo goed mogelijk vervoerproduct

Thema	Partij	Vraag/reactie	Reactie IenW
<b>Het bieden van een zo goed mogelijk vervoerproduct aan de reiziger: bijdrage aan maatschappelijke opgaven</b>	Dova	De HRN-concessie dient een bijdrage te leveren aan de maatschappelijke (ruimtelijke) opgaven rondom economie, woningbouw en leefomgeving en invulling geeft aan de vijf doelen richting 2040 voor het OV conform contourennota en de uitwerking daarvan in de Ontwikkelagenda en de diverse vervolgstudies (conform werkplan 2021). De vraag daarbij is nog wel hoe de inzichten daaruit (onder meer vanuit drie netwerkvarianten en diverse corridorstudies) mee worden genomen in de ontwikkelrichting voor de periode 2030-2040 en welke invloed daarop vanuit decentrale overheden mogelijk is. De verwijzing naar de LTSA (2014) doet daarin overigens gedateerd aan (p10).	<p>Ik onderschrijf het belang dat de concessie moet passen binnen de brede beleidsambities. In de inleiding schetsen we daarom de belangrijkste beleidskeuzes die van belang zijn voor het beleidsvoornemen. Zo wordt bijvoorbeeld naast Toekomstbeeld OV ook de nationale omgevingsvisie benoemd als belangrijke bouwsteen waar de nieuwe concessie aan moet bijdragen. Om de samenhang tussen de beleidsambities te behouden zijn en blijven we in overleg met andere departementen. In mijn ogen wordt in het BVN zodoende een duidelijke koppeling gemaakt met (de ontwikkelagenda van) het TBOV en wordt de maatschappelijke opgave aangestipt en het doel dat de HRN-concessie hierin dient. Verdere detaillering daarvan is wat mij betreft niet nodig in het BVN. Ik ben verheugd te zien dat dit doel van het HRN-vervoer wordt ondersteund.</p> <p>Mede op basis van reacties van verschillende stakeholders wordt in het BVN verduidelijkt dat niet alleen wordt gestuurd op de hoogfrequente verbindingen op landelijke stedenring uit TBOV, maar ook op de andere doelen uit het TBOV.</p> <p>Overigens is het binnen de te onderzoeken bandbreedte aan NS om een dienstregeling op te stellen. Daarbij willen we idealiter voor wat betreft de consultatie en afstemming met andere vervoerders en DO's aansluiten bij huidige processen. Voor het maken van afspraken over hubs en overstaplocaties lijkt het OVTB het geijkte gremium, niet de HRN concessie.</p>
	Dova	Uitgangspunt naar de toekomst toe blijft volgens het Toekomstbeeld OV groei aantal reizigers en een verwachte consolidatie van het OV-gebruik in 2025 ten opzichte van 2019. Dat vraagt focus in uitbouw van regionale (stedelijke) mobiliteit, versnellen tussen landsdelen en internationale verbindingen waar naast trein ook nadrukkelijk gekeken kan worden naar aanvullende, flexibelere OV-producten als BRT. In het beleidsvoornemen in het voorstel worden hoogfrequente verbindingen op de landelijke stedenring sterk uitgelicht (p. 10). De andere onderdelen van Toekomstbeeld OV, waaronder het stedelijk (sprinter) OV-netwerk en versnellen tussen Randstad en landsdelen met directe verbindingen komt niet (duidelijk) terug, terwijl ook dit (concurrerende) ruimte op de HSWI vergt én tevens belangrijke opgaven zijn vanuit het Toekomstbeeld OV. Dat doet onvoldoende recht aan de minstens zo belangrijke functie van met name het Sprinternetwerk in de bereikbaarheid van de steden binnen hun stedelijk netwerk en de lange verbindingen tussen economische kerngebieden buiten de stedenring en over de grens. Die belangrijke functie in de bereikbaarheid van steden verdient een prominentere plek. Anders lopen we het risico dat net als nu de aandacht vooral op het (winstgevende) IC-product wordt gericht.	
	Dova	Daarnaast is de HRN-concessie belangrijk om regionale doelstellingen waar ook het Rijk baat bij heeft kracht bij te zetten. De HRN-concessie hangt onlosmakelijk samen de verstedelijkingsopgave, klimaatambities, de concurrentiepositie van Nederland en diens stedelijke regio's, het meedoen van mensen met een beperking en het faciliteren van reizigers in gebieden met weinig vervoersvraag. Deze brede maatschappelijke belangen worden in het beleidsvoornemen beperkt geïdentificeerd, inclusief de positie van andere ministeries (EZK, SZW en BZK) daarin	

	Dova	Hoe vindt binnen het Toekomstbeeld OV de afweging plaats als belangen botsen? En hoe wordt daarin voorkomen dat voor NS renderende afspraken (bijvoorbeeld over een hoogfrequent IC-netwerk) daarop beperkend uitwerken in andere mogelijkheden voor de toekomst?	
		Overstaprelaties op een multimodale reis, dus niet alleen trein-trein, maar ook van/naar BTM: Gaan we in TBOV en in HRN belangrijke overstaplocaties benoemen en daar gezamenlijk afspraken over maken?	
	Dova	In het beleidsvoornemen mag nog sterker naar voren komen dat het IC-product en het Sprinter-product vervoerkundig gezien nogal verschillende functies hebben. Het zou het overwegen waard zijn om deze ook op een andere manier aan te sturen. Met name bij het Sprinterproduct is integraliteit met verstedelijking en een nauwe verving met het BTM-netwerk van belang. Nauwe afstemming met de decentrale overheden is daarin gewenst met een rol in de aansturing van het Sprinterproduct, omdat deze veelal een vervoerkundige rol vervult op het schaalniveau van de regio. We zien graag dat dit nader uitgewerkt wordt en denken daar graag over mee in een vervolgsessie.	
<b>Het bieden van een zo goed mogelijk vervoerproduct aan de reiziger: (strakkere) KPI-sturing</b>	Dova	Naast frequenties zien we het aspect reistijd niet terug in het beleidsvoornemen. We zien graag dat de stilstandtijd (bijvoorbeeld als gevolg van uitbuigingen) zoveel mogelijk wordt beperkt.	In het BVN werd al genoemd dat ik voornemens ben te sturen op een steeds beter wordende dienstregeling die snellere reistijden biedt, ook reisinformatie wordt hierbij al genoemd. Op basis van de inbreng van verschillende partijen is ervoor gekozen om met voorbeelden te duiden wat onder een zo goed mogelijk vervoerproduct wordt verstaan (bijvoorbeeld t.a.v. de dienstregeling). Reisinformatie bij verstoringen en voorwaarden
	Dova	Aandacht nodig voor communicatie bij verstoringen en het vervangend vervoer waarin klantwaardering en kwaliteit achterblijven terwijl een verplichtend pad naar verbetering niet vermeld wordt	

KiM	<p>Verdere operationalisatie van het sturen op kwaliteit voor reiziger is zinvol</p> <p>Het conceptbeleidsvoornemen (p. 6) beoogt de kwaliteit van het vervoerproduct verder te verbeteren, zodat de reiziger de trein steeds vaker ziet als een aantrekkelijke vervoersoptie en deze ook gebruikt. Bij die kwaliteitsverbetering gaat het erom te streven naar een voor de klant aantrekkelijke en kwalitatief goede dienstverlening: snel, frequent, rechtstreeks, comfortabel en punctueel.</p> <p>Bakker (2018) laat zien dat reizigers de totale 'reisweerstand' van hun herkomst naar hun be- stemming willen minimaliseren. Deze reisweerstand hangt sterk samen met de beleefde duur van de diverse tijdcomponenten van een ov-reis (voor- en natransport, wachttijd, overstaptijd, reistijd in het voertuig). Reistijdcomponenten die bij de reiziger tot onzekerheid leiden (de trein valt uit, wanneer zal de volgende wel rijden; haal ik mijn overstap?) en reistijd buiten het voertuig wegen reizigers daarbij (veel) zwaarder mee dan de duur van de reistijd in het voertuig zelf.</p> <p>Het is daarom goed dat het conceptbeleidsvoornemen 'snel' expliciet als kwaliteitscriterium noemt – eerdere concessies stuurden daar niet expliciet op. Wordt 'snel' echter verengd van deur-tot-deursnelheid tot voertuigsnelheid, dan loopt overigens het belang van de vervoerder voor een groot deel parallel met dat van de reiziger: met snellere treinen neemt de omloopsnelheid van voertuigen en personeel toe, en nemen de productiekosten af. Sturing op snelheid in deze verengde zin vraagt in de concessie daarom maar beperkt extra aandacht, anders dan de snelheid in de gehele keten van deur tot deur van de reizigers.</p>
KiM	<p>Kijken we naar de beschikbare kennis op het gebied van de beleving van betrouwbaarheid, dan valt op dat het conceptbeleidsvoornemen wel het kwaliteitsaspect 'punctualiteit' benoemt, maar niet de 'uitval' van treinen. Voor de reiziger telt vooral de voorspelbaarheid van de reistijd, en daarin wegen grote, onverwachte vertragingen zwaarder dan kleine, voorspelbare afwijkingen van de dienstregeling (zie bijvoorbeeld Savelberg &amp; Bakker, 2010).</p>
FMN, brief 18 februari	<p>Voor de doelen ien ii (goed vervoersproduct, resp. optimale en drempelloze deur-tot-deurreis) geldt dat die ook gerealiseerd kunnen worden door de inzet van een of meerdere andere vervoerders. Zeer waarschijnlijk is dan zelfs een beter resultaat haalbaar dat ook direct geïmplementeerd kan worden in plaats van na verloop van (vele) jaren. Daarnaast is de vraag wat onder een "goed" vervoersproduct wordt verstaan en of het ministerie niet - juist in het belang van de reiziger - zou moeten streven naar het "beste vervoersproduct", waarbij bv. de huidige Kpi's aanzienlijk aangescherpt worden. De beste methode om dat "beste" product te bereiken, is door het uitvragen van wat de markt te bieden heeft. Dat komt dus neer op het toepassen van open toegang en aanbesteding, waarbij NS wordt uitgedaagd om het beste aanbod te doen.</p>

voor vervangend vervoer valt daar wat mij betreft ook onder. Hierbij was reeds aangegeven dat we scherpe sturing a.d.h.v. KPI's willen behouden. Ook het verder ontwikkelen van de sturing is al benoemd in het BVN. In het PvE zal nader worden uitgewerkt op welke wijze dit gebeurt. Er is duidelijker gemaakt dat het onderzoeksrichtingen betreffen die nadere uitwerking vragen.



NS	<p>Een belangrijk onderdeel in de sturingsrelatie tussen het ministerie van IenW en NS betreft de kpi-sturing, waarbij het primair aan NS is om (met betrokkenheid van diverse stakeholders) invulling te geven aan hoe de kpi-doelen bereikt worden en hierbij de onvermijdelijke afwegingen te maken. Het valt ons op dat het Conceptbeleidsvoornemen grote wijzigingen in deze sturing lijkt te willen aanbrengen: door te sturen op een "steeds beter wordende dienstregeling" en door de wens waar dat meerwaarde biedt te differentiëren in de sturing zonder dat eerst de gevolgen en de risico's hiervan in beeld gebracht zijn. Door de genoemde wijzigingen dreigt een onwerkbaar geheel van verschillende vormen van sturing (output én input) te ontstaan. Wij adviseren, mochten deze ambities in het uiteindelijke beleidsvoornemen desondanks behouden blijven, ze nog duidelijker dan al gedaan is te kaderen als "te onderzoeken." Bij dit nadere onderzoek is het belangrijk grondig te kijken naar alle te verwachten effecten en of er geen onwerkbaar mix van input- en outputsturing ontstaat. <i>(dit punt wordt ook geadresseerd in de reactie onder het thema KPI differentiatie)</i></p>
Locov	<p>Streef naar hogere frequenties Sprinters: Wij ondersteunen uw voornemen om ten opzichte van de huidige situatie het accent in de sturing te verleggen naar een steeds betere dienstregeling. Waar de huidige concessie stuurt op minimale frequenties en beantwoorden van de vervoervraag benoemt u nu naast frequenties ook snellere reistijden, goede overstaprelaties en voldoende capaciteit. U focust daarbij op hoogfrequente verbindingen op een landelijke stedenring. Wij adviseren u in de uitwerking in het Programma van Eisen ook aandacht te besteden aan de regionale verbindingen (hoogfrequente sprinters), de goede spreiding van treinen over het uur en mogelijke nieuwe vervoerconcepten die beter aansluiten bij de vervoervraag van de reiziger zoals zonetreinen en sneltreinen.</p>
Locov	<p>Betrouwbaarheid verhogen door verbeteren herstelvermogen: Zoals in beeld gebracht in de Mid Term Review constateren wij met u dat de betrouwbaarheid de afgelopen jaren is verbeterd. U verwacht met de gunning aan NS de betrouwbaarheid te waarborgen. Wij vragen u in het beleidsvoornemen een hogere ambitie neer te leggen voor betrouwbaarheid gericht op het verminderen van de extremen. Storingen zijn nooit te voorkomen maar wij zijn van mening dat het wel mogelijk moet zijn de impact en duur van verstoringen te verkleinen. NS heeft een grote rol in het zorg dragen voor een snelle opstart van de treindienst. Door hier expliciet op te sturen in het Programma van Eisen kunt u de betrouwbaarheid ook in de komende concessieperiode verhogen.</p>
Locov	<p>Voorzieningen in de trein: Voor het programma van eisen geven wij u alvast mee om een voldoende kwaliteitsniveau te eisen voor in te zetten materieel binnen de concessie. Denk daarbij aan voorzieningen als Wifi, USB-oplaadfaciliteiten, voldoende toegankelijkheid en voldoende capaciteit zijn om fietsen te vervoeren.</p>
Locov	<p>Reisinformatie: Wij adviseren positief over uw voornemen te sturen op goede reisinformatie. Voor het programma van eisen geven wij u alvast mee dat wij mogelijkheden zien de reisinformatie bij verstoringen verder te verbeteren met name door het bieden van een concreet handelingsperspectief voor reizigers.</p>

	Locov	<p>Voor het programma van eisen geven wij u alvast mee dat wij er vanuit gaan dat u de huidige prestatie- en informatie indicatoren zult doorontwikkelen. Eventuele nieuwe indicatoren en bijbehorende bodem- en streefwaarden kunt u vaststellen op basis van een onafhankelijke audit. Kortheidshalve verwijzen wij u voor specifieke adviezen voor de doorontwikkeling van de indicatoren naar ons recente advies over de actualisatie van de vervoerconcessie. Wij adviseren u daarin onder meer alle drukte-indicatoren te baseren op zitplaatsen en niet op vervoercapaciteit en om een indicator "reizigersvertragingminuten" te ontwikkelen.</p>	
<p><b>Het bieden van een zo goed mogelijk vervoerproduct aan de reiziger: differentiëren in KPI sturing</b></p>	KiM	<p>Bij de kwaliteitssturing is er terecht aandacht voor snelheid en meer differentiatie bij de sturing op punctualiteit. Het feit dat reizigers voorspelbare reistijden van belang vinden, en daarbij vooral afkerig zijn van onverwachte, grote afwijkingen, zou meer betrokken kunnen worden bij de kwaliteitssturing. Dit geldt ook voor de kennis die er is over sturen op 'regelmaat' in hoogfrequent vervoer (zie observatie 3). Een aanvullende invalshoek op basis van de beschikbare kennis zien wij bij de differentiatie in de sturing op punctualiteit, door bij hoogfrequent treinvervoer ruimte te geven aan sturing op 'regelmaat' (zie observatie 3). Een gedifferentieerdere sturing op punctualiteit, zoals het voorstel in het conceptbeleidsvoornemen is (p. 10), is ons inziens goed voorstelbaar. Bij lage frequenties is de overstap op de aansluitende trein belangrijk, zoals al in het conceptbeleidsvoornemen staat. In aanvulling daarop vraagt bij hoge frequenties (zoals op de corridors in het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer, PHS) meer sturing op 'regelmaat' de aandacht (de intervallen tussen de voertuigen gelijk houden). Zo is te voorkomen dat de snelle voertuigen steeds sneller en leger worden, en de langzame steeds voller en trager. Bij regelmaatverstoring krijgt de reiziger in de praktijk namelijk toch te maken met grote tijdsblokken zonder vertrekmoment. Sturen op regelmaat zorgt ook voor een evenwichtige capaciteitsbenutting van voertuigen, en daarmee voor meer comfort voor de reiziger. In het stedelijk vervoer is het al gebruikelijk om te sturen op regelmaat. In de nieuwe concessie is dit daarom ook te overwegen.</p>	<p>Differentiatiemogelijkheden zijn reeds benoemd in het concept BVN. De uitwerking op indicatorniveau volgt bij in het PvE of de ontwerp-concessie. De door de verschillende stakeholders genoemde aandachtspunten zullen in dat stadium worden gezien. Zoals aangegeven wordt via doel 1 gestuurd op een zo goed mogelijk vervoerproduct. Op basis van de inbreng van verschillende partijen is ervoor gekozen om met voorbeelden te duiden wat onder een zo goed mogelijk vervoerproduct wordt verstaan (bijvoorbeeld t.a.v. de dienstregeling). Hierbij was reeds aangegeven de afgelopen jaren grote verbeterstappen zijn gezet in de kwaliteit van het vervoerproduct die de reiziger ten goede zijn gekomen. Tegelijkertijd werd reeds aangegeven dat het waar mogelijk verder verbeteren van prestaties een belangrijke voorwaarde is voor onderhandse gunning. Er werd al aangegeven dat ik in elk geval de huidige KPI's wil behouden (wil blijven sturen op aspecten als klanttevredenheid, (reizigers)punctualiteit, zitplaatskans en reisinformatie,) maar dat ik daarbij ook accentverschuivingen overweeg om recht te doen aan het Toekomstbeeld OV. Ook het verder ontwikkelen van de sturing is al benoemd in het BVN. Overigens merk ik hierbij op dat differentiëren in de sturing wat mij betreft niet automatisch leidt tot verschillende vormen van sturing.</p>

	FMN, brief 11 februari	<p>Scherpere KPI's: de nu geldende KPI's zijn eenvoudig van aard en sluiten niet aan op de waarde en omvang van de HRN-concessie, zeker niet doordat die onderhands gegund werd. Bovendien aggregeren zij op een te hoog niveau. De Europese regels eisen een prestatieverbetering als voorwaarde voor een hernieuwde onderhandse gunning (if any; zie hierboven). FMN vindt dan ook dat gekeken moet worden naar scherpere geformuleerde KPI's, die een betere prestatie garanderen. De regio is daarbij een goed voorbeeld: daar geldt bv. een punctualiteitsverplichting per lijn. Voor het HRN is dat in de huidige concessie alleen voor het netwerk als geheel geregeld, waardoor onderpresterende en goed presterende lijnen tegen elkaar wegvallen en de uitkomst per definitie positief is. Daardoor kan NS op bepaalde (drukke) lijnen structureel onderpresteren, terwijl dat niet in beeld komt. Voor weersomstandigheden (winterweer) geldt in de regio, anders dan in de HRN-concessie, geen uitzondering en het voortijdig schrappen van diensten is evenmin een optie. De punctualiteitseis in de HRN-concessie is 5 minuten; het valt niet in te zien waarom dat niet - net als in de regio - slechts 3 minuten zou kunnen zijn. Zo zijn er meer voorbeelden. De huidige KPI's bewijzen de reiziger geen dienst en garanderen niet het beste vervoer, zoals dat van een onderhands geschonken recht mag worden verwacht. Evenmin sluiten dergelijke KPI's aan bij de eisen uit het Vierde Spoorwegpakket. Door efficiëntieslagen te maken en beter aan te sluiten bij de normen die elders gelden, wordt ook meer capaciteit vrijgespeeld die voor additionele en/of alternatieve vervoersdiensten ingezet kan worden. Wij gaan hierover graag met u in overleg. Wij adviseren u daarnaast om te rade te gaan bij andere concessieverleners in Nederland, zoals de VRA of de regionale overheden.</p>	
	Locov	<p>Regionale prestaties beter monitoren: U overweegt te differentiëren in de sturing op kwaliteitsaspecten, zoals bijvoorbeeld door te sturen op hogere punctualiteit of minder uitval in bepaalde regio's, corridors of tijdsperiodes. Wij ondersteunen deze lijn van harte. Het sluit beter aan bij de wensen en de beleving van de reiziger en zal helpen bij het behalen van het genoemde doel, een goed vervoerproduct. Voor het programma van eisen geven wij u alvast mee te onderzoeken om naast de bodemwaarden voor landelijke gemiddelden ook op traject-, treinserie- en/of productcategorieniveau een bodemwaarde vast te stellen voor kwaliteitsindicatoren. Dit kunnen bodemwaarden zijn voor indicatoren zoals reizigerspunctualiteit, zitplaatskans en klantoordeel. Dit borgt dat er geen grote negatieve uitschieters kunnen zijn. Wij zien ook mogelijkheden de prestatie-indicator voor gehaalde aansluitingen te verbeteren door meer naar de benodigde overstaptijd te kijken in plaats van naar de gerealiseerde aankomsttijd.</p>	
	ProRail	<p>ProRail adviseert om eventuele differentiatie op kwaliteitsaspecten per corridor/regio (in plaats van op het landelijke gemiddelde) goed te koppelen aan de gewenste netwerkontwikkeling en de daartoe te zetten productstappen, zodat het ook voor ProRail maakbaar en uitvoerbaar is.</p>	
<p><b>Het bieden van een zo goed mogelijk vervoerproduct aan de reiziger: overige opmerkingen</b></p>	Locov	<p>In uw beleidsvoornemen formuleert u vier doelen die u wil bereiken met de voorgenomen concessie. Wij missen als hoofddoelstelling: het vergroten van het aandeel van het openbaar vervoer in de</p>	<p>Ik wil benadrukken dat via de concessie wordt ingezet op het faciliteren en accommoderen van groei van het aantal reizigers in de trein. De concessie wordt niet ingezet op het realiseren</p>

	<p>mobilitéitsmarkt teneinde maatschappelijk opgaves te kunnen oplossen. Daarbij denken wij onder andere aan de woningbouwopgave, de duurzaamheidsopgave en de opgave om voor iedereen vervoer mogelijk te maken.</p>	<p>van een modaal shift van reizigers van andere modaliteiten naar het OV.</p>
Locov	<p>Wij ondersteun dat deze hoofddoelstelling te bereiken is met de doelstellingen (I) het bieden van een goed vervoerproduct aan de reiziger en (II) Faciliteren dat reizigers zo optimaal en drempelloos mogelijk van deur-tot-deur kunnen reizen. Deze doelstellingen zorgen voor een beter openbaar vervoerproduct die meer reizigers aantrekt. Dit vraagt wel een expliciete koppeling met dit hoofddoel. De concessie moet niet alleen gericht zijn op bestaande reizigers en autonome groei, maar ook op het verleiden van reizigers die nu gebruik maken van auto en vliegtuig zodat zij gaan kiezen voor het spoor.</p>	
Locov	<p>U wilt 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. Om de concurrentiepositie van het spoor ten opzichte van de auto niet te verzwakken zijn wij tegen prijsverhogingen in de spits. Wij adviseren u NS alleen ruimte te bieden voor differentiatie als dit betekent dat NS meer reizigers gaat trekken door extra kortingen in de randen van de spits of in de daluren. Wij adviseren u geen ruimte te bieden voor tariefsverhogingen in de spits bovenop de inflatie. Bovendien is er met een kilometertarief en aantrekkelijke kortingsproposities al sprake van betalen naar gebruik waardoor de OV-sector al vooroploopt ten opzichte van andere modaliteiten. Een verdere belasting van de spits draagt niet bij aan het realiseren van de noodzakelijke reizigersgroei en gaat daarmee in tegen de door u voorgestelde uitgangspunten en doelen.</p>	<p>In de PvE-fase wordt bezien of en op welke wijze de door u genoemde aandachtspunten nader uitgewerkt worden.</p>
FMN, brief 18 februari	<p>Waar het gaat om de sturingsfilosofie en het opnemen van meerdere evaluatie- en bijsturingsmomenten (p. 15), pleit de FMN voor het opnemen van een "right to challenge" in de beoogde concessie. Door andere partijen in de gelegenheid te stellen om het bestaande aanbod van de NS uitte dagen, optimaliseert de staatssecretaris het aanbod voor de reiziger: het gaat immers om "het beste" aanbod, niet om een "goed" aanbod. Uiteraard dienen die vervoerders dan ook alle relevante informatie te ontvangen (besteksinformatie, vergelijkbaar met de informatie die wordt verkregen bij de regionale aanbesteding van trein of bus; zie ook de brief van FMN d.d. 11 februari 2021). Daarnaast moeten zij de effectieve kans te krijgen om hun betere aanbod ook uit te voeren. Tot slot wordt hiermee nogmaals het belang van een ademende concessie onderstreept; dat sluit aan op de aspecten van flexibiliteit en wijzigingen van de concessie (p. 16).</p>	<p>De evaluatie- en bijsturingsmomenten hebben niet als doel dat de verbindingen uit de concessie door andere vervoerders gereden kunnen worden.</p>

## Doel 2: Faciliteren dat reizigers zo optimaal en drempelloos mogelijk van deur tot deur kunnen reizen

Thema	Partij	Vraag/reactie	Reactie IenW
<b>Faciliteren dat reizigers zo optimaal en drempelloos mogelijk van deur-tot-deur kunnen reizen: operationele voorstellen</b>	<b>Dova</b>	Bij de MaaS-waardigheid van het NS-aanbod hoort ook een non-discriminatoir prijsbeleid naar MaaS-aanbieders. Niet duidelijk in het beleidsvoornemen is welke rol IenW hierin voor NS ziet weggelegd.	In de reacties van verschillende stakeholders zie ik steun voor het opgenomen beleidsdoel. Door samen te borgen dat de concessie Maaswaardig wordt, kunnen we met elkaar grote stappen zetten om voor de reiziger zo makkelijk mogelijk van deur-tot-deur te kunnen reizen. Het concept Mobility as a Service kan hier op belangrijke wijze aan bijdragen. In de PvE-fase wordt gezien of en op welke wijze de door u genoemde aandachtspunten nader uitgewerkt worden. Een aantal opmerkingen is echter van een dermate detail niveau dat zij in de fase van het BVN nog niet expliciet uitgewerkt zullen worden, we bezien of wij deze punten meenemen als aandachtspunten voor het PvE, het betreft dan bijvoorbeeld, samenwerking met BTM, geïntegreerde reisinformatie, belang van overstaplocaties, regionale branding, negatieve gevolgen van NS als MaaS aanbieder. Overigens geef ik hierbij tevens mee dat de verwachting is dat er al enkelvoudig in- en uitchecken uitcheckmogelijkheden zijn in de treinketen al mogelijk is voorafgaand aan inwerkingtredingsdatum van de nieuwe HRN- concessie. Aanvullende mogelijkheden voor enkelvoudig in- en uitchecken zullen in het NOVB besproken en besloten worden. In de HRN- concessie zal geborgd worden dat de besluiten van het NOVB uitgevoerd worden. Daarmee is een inspanningsverplichting in de concessie voor enkelvoudig in- en uitchecken voor nu overbodig.
	<b>Dova</b>	Single-check in check-out biedt een kans om het aantal verschillende in/uitcheckpalen van diverse vervoerders terug te dringen.	
	<b>Dova</b>	Het wegnemen van tariefdrempels tussen HRN en het overige OV. Bij overstappen zou de reiziger het OV als één geheel moeten zien: voor integratie van het OV voor reizigers is een regionaal tarievenkader voor het stadsgewestelijke spoorvervoer gewenst.	
	<b>Dova</b>	Tariefintegratie en mogelijke samenwerking en innovatie: Een gelijke basis voor tariefberekeningen en mogelijk geïntegreerde tariefproducten.	
	<b>Dova</b>	Ook geïntegreerde informatievoorziening aan reizigers is het benoemen waard: ketenreisinformatie, inclusief alternatieve reisopties bij vertragingen en calamiteiten.	
	<b>Dova</b>	Samenwerking deur tot deurreis de aanhaking met het regionale OV en de samenwerking daarover wordt gemist. Naast fiets, MaaS en anders betalen neemt in de deur-tot-deurreis ook de regionale BTM een belangrijke plaats in.	
	<b>Dova</b>	Branding: Hoeveel ruimte is er in de concessie om afspraken te maken over regionale branding	
	<b>Dova</b>	Onderbelicht in het beleidsvoornemen is de rol van NS ten aanzien van (exploitatie van) fietsenstallingen en het aanbod van deelmobiliteit. Fietsenstallingen maken integraal onderdeel Reactie concept-beleidsvoornemen HRN-concessie 5 uit van knooppuntvoorzieningen, waar ook de exploitatie bij hoort. Voor een concurrerend aanbod voor reizigers is het wenselijk om in deelmobiliteit een einde te maken aan verworven monopolies van NS (onder meer in stallingen).	
	<b>Locov</b>	Een van de grotere drempels in het openbaar vervoer is het gebrek aan enkelvoudige in- en uitchecken binnen het spoornetwerk. Wij missen dit element in het beleidsvoornemen. Wij adviseren op te nemen in het beleidsvoornemen dat in het programma van eisen NS verplicht wordt mee te werken aan enkelvoudige in- en uitchecken bij de nieuwe betaalmethoden (OV-chipkaart, bankpas, e-ticket en mobiel) vanaf de start van de concessie. Decentrale overheden hebben in gebieden met meerdere concessies en meerdere vervoerders dit geëist en daardoor gerealiseerd.	

<b>Locov</b>	Het door u vast te stellen referentieaanbod dat NS beschikbaar moet stellen aan MaaS-dienstverleners moet in onze ogen zo breed mogelijk zijn. Dit dient niet alleen te gaan om de tarieven enkele reis maar ook om de reguliere abonnementen en kortingen en ook het aanbod van de NS-ketendiensten zoals de OV-fiets.
<b>Locov</b>	Daarnaast vragen wij u te borgen dat het stallen van fietsen bij stations de eerste 24 uur gratis blijft. Dit succesvolle concept dient behouden te blijven.
<b>Locov</b>	NS zou een inspanningsverplichting opgelegd moeten worden om in samenwerking met regionale vervoerders met aantrekkelijke regionale abonnementen te komen die geldig zijn in al het OV, bij voorkeur met een landelijk herkenbare formule. Een goed voorbeeld is de U-OV Regio gemakkaart in de regio Utrecht die geldig is in trein, tram en bus. Voor een vergelijkbaar aanbod in andere grote steden moeten reizigers momenteel nog twee abonnementen aanschaffen en bijna 2x zo veel per maand betalen als in Utrecht.
<b>Locov</b>	Het is wenselijk de verplichte routekeuze op het spoor af te schaffen die momenteel geldt voor reizen die via meerdere routes met verschillende vervoerders kunnen worden gemaakt. Deze routekeuze vraagt te veel kennis van reizigers, beperkt reizigers in het kiezen voor de eerstvolgende trein en leidt tot te hoge prijzen.
<b>Locov</b>	NS moet zich kunnen ontwikkelen tot één van de MaaS-dienstverleners. De concessie dient daarbij wel te zorgen voor een gelijk speelveld. Dat wil zeggen dat MaaS-diensten niet beloond/gefinancierd mogen worden vanuit de concessie
<b>Locov</b>	Het is wenselijk de verplichte routekeuze op het spoor af te schaffen die momenteel geldt voor reizen die via meerdere routes met verschillende vervoerders kunnen worden gemaakt. Deze routekeuze vraagt te veel kennis van reizigers, beperkt reizigers in het kiezen voor de eerstvolgende trein en leidt tot te hoge prijzen.
<b>Locov</b>	Het minimum tarief voor de trein moet gelijk worden aan dat van het overige OV (circa 1 euro) zodat korte ritten per trein aantrekkelijker worden.
<b>Dova</b>	In het belang van de reiziger en een optimale deur-tot-deurreis is het aan de orde om uniformerende besteksteksten op te nemen. Daarbij kan er nog onderscheid gemaakt worden tussen fysieke en digitale voorzieningen om de reiziger een betrouwbare en ontzorgde reis te bieden. Zo is het een goede stap dat het NS product "MaaS-waardig" moet zijn. Nu NS zich begeeft op de MaaS-markt, kan NS snel de grootste MaaS-aanbieder worden. Dit betekent dat NS in theorie ook productverkoper kan worden van veel regionaal OV.
<b>Locov</b>	Tenslotte adviseren wij u ook bij reizen met meerdere vervoerders op het spoor altijd de eerste check-in bepalend te laten zijn voor het kortingstarief zodat reizigers die overstappen niet meer worden benadeeld ten opzichte van reizigers die op hetzelfde moment overstappen maar binnen het NS domein blijven.

<p><b>Faciliteren dat reizigers zo optimaal en drempelloos mogelijk van deur-tot-deur kunnen reizen: leren van de toekomst</b></p>	<p><b>KiM</b></p>	<p>In dit opzicht vinden wij het opvallend dat in het conceptbeleidsvoornemen nu een uitgebreide passage staat rond Mobility-as-a-Service (MaaS: een concept waarvan een grootschalige toepassing en gebruik zich in de praktijk nog moet bewijzen), terwijl het borgen van reizigerskwaliteit bij meer vervoerders relatief weinig aandacht krijgt. Daarbij is het van belang ook helder te krijgen wat de aangewezen sturingsinstrumenten zijn, niet alleen in de concessie maar óók in de richting van open-toegangvervoerders.</p>	<p>Op basis van de inbreng van verschillende stakeholders is in het BVN verduidelijkt dat ik eventuele leerervaringen die de komende jaren met MaaS worden opgedaan, betrek bij het borgen van de MaaS-waardigheidseisen in de concessie. De oproep die is gedaan tot het vaststellen van een zo breed mogelijke referentieaanbod wordt door mij gezien in de PVE fase</p>
	<p><b>KiM</b></p>	<p>Mogelijk zijn er in het Verenigd Koninkrijk interessante ervaringen waarvan Nederland kan leren; daar opereren open-toegangvervoerders al geruime tijd naast treinvervoer dat in concessie rijdt. Op het gebied van kaartverkoop geldt daar bijvoorbeeld de verplichting dat vervoerders naar elkaar door kunnen verkopen, wat uiteindelijk heeft geleid tot ruimte voor een nationale wederverkoper (the Trainline).</p>	
	<p><b>ACM</b></p>	<p>MaaS biedt mensen en bedrijven veel voordelen en kansen, in termen van gebruiksgemak, keuze en duurzaamheid door het faciliteren van het gebruik van openbaar vervoer en deelvervoer.<sup>6</sup> Tegelijkertijd bevindt de MaaS-markt zich nog in een pril stadium. Om deze markt zich verder goed te laten ontwikkelen, is een vereiste dat MaaS-aanbieders toegang hebben tot vervoersdiensten. De ACM onderschrijft dan ook het voornemen voor het opnemen van randvoorwaarden hiervoor, de zogenaamde MaaS-waardigheidseisen, in de hoofdrailnetconcessie. De eisen die in NOVB-verband zijn geformuleerd, vormen hiervoor een belangrijke basis.</p>	
	<p><b>ACM</b></p>	<p>Maar met de ontwikkeling van de MaaS-markt, waaronder de MaaS-pilots, zal ook de kennis over de noodzakelijke randvoorwaarden groeien. De ACM adviseert dan ook het voornemen te verbreden door ook de laatste stand van kennis mee te nemen in de hoofdrailnetconcessie. De ACM benadrukt hierbij dat de toegang die vervoerders verlenen aan MaaS-aanbieders – beschreven in een referentieaanbod – een goede afspiegeling moet zijn van het OV-aanbod en daarmee de basis kan vormen voor het ontwikkelen van levensvatbare MaaS-diensten.</p>	
	<p><b>FMN, brief 18 februari</b></p>	<p>De leden van de FMN ondersteunen het streven om een gelijk speelveld te verzekeren, onder meer waar het gaat om tickets en relevante (realtime) data die NS aan het Rijk en decentrale overheden of vervoerders beschikbaar moet stellen, bijvoorbeeld in het kader van decentralisatie en aanbestedingen. Datzelfde geldt voor (digitale) toegang tot voorzieningen waarover de NS beschikt. Ook op dit punt is gelijkwaardigheid vereist, evenals transparantie en non-discriminatie in het handelen en aanbod van NS en een adequaat sanctieregime dat nakoming verzekert. Daarnaast is een toekomstbestendige regeling op dit punt essentieel, zodat NS niet alleen gehouden is aan medewerking aan de nu bekende en beschikbare of voorziene methoden en technieken (bv. op het punt van oV-betalen of Maas) maar ook aan nieuwe technieken en soorten dienstverlening, die op dit moment nog niet bekend zijn of nog in de kinderschoenen staan. Een nieuwe concessie is daartoe de aangewezen plaats, zoals dat bij de regionalevervoerders nu algeregeld is door de regionale overheden.</p>	

<b>Faciliteren dat reizigers zo optimaal en drempelloos mogelijk van deur-tot-deur kunnen reizen: financiële vraagstukken</b>	<b>NS</b>	<p>Een cruciaal verschil hiertussen is dat bij de acht MaaS-eisen de concessieverlener de bevoegdheid heeft vast te stellen welk referentie-aanbod (welke reisproducten en tegen welke commerciële voorwaarden) OV-bedrijven moeten aanbieden aan MaaS-dienstverleners. IenW zou in dat geval de facto grote invloed krijgen op het commerciële beleid van NS, en daarmee ook op de HRN-opbrengsten.</p> <p>NS gaat ervan uit dat het Conceptbeleidsvoornemen ziet op de eisen afgesproken in het NOVB en dat het ministerie van IenW niet de wens heeft om een grotere commerciële invloed en verantwoordelijkheid naar zich toe te halen. Het ministerie van IenW zou anders verantwoordelijk worden voor de omzetsderving die NS lijdt doordat zij dit door het ministerie vastgestelde referentieaanbod ter beschikking moet stellen. Dit verlies zal ook periodiek verrekend moeten worden.</p>	Deze beleidsambitie verwijst nadrukkelijk naar de afspraak uit het NOVB de MaaS-waardigheidseisen per 1 januari 2022 te verankeren in concessies. Wij zien geen reden om niet mee te gaan in de MaaS-waardigheidseisen die in alle andere OV-concessies wel gaan gelden. Overigens willen we u erop wijzen dat er, mede op basis van uw inbreng, in het BVN is opgenomen dat leerervaringen die de komende jaren met MaaS worden opgedaan worden betrokken bij het vervolgtraject. Het door u genoemde financiële effect van het opnemen van de MaaS-waardigheidseisen vraagt wat ons betreft om een financiële validatie, deze wordt de komende periode vorm gegeven.
	<b>Locov</b>	Om te komen tot een betere deur-tot-deurreis adviseren wij verdere tariefintegratie op te nemen in het beleidsvoornemen. Aanpassingen zijn nodig om de overstap tussen treinen uit de HRN-concessie en het overige OV te bevorderen en daarmee de groei van het OV te stimuleren. Voor de reiziger vormt het gehele OV een systeem. Kunstmatige grenzen in tarieven en producten zijn dan lastig. Wij begrijpen dat deze nooit helemaal te voorkomen zijn, maar vinden wel dat dit tot een minimum moeten worden beperkt.	De kwaliteit van de deur tot deur reis wordt niet door tarief opbouw van de verschillende modaliteiten bepaald, maar door de eenvoudige en geïntegreerde wijze van betalen. Met de OV chipkaart is dat al mogelijk en met het nieuwe OV betalen komen daar nog meer mogelijkheden bij om te kunnen betalen voor mobiliteitsdiensten buiten het OV. Het BVN is hier niet op aangepast.
	<b>Locov</b>	Een overstap tussen treinen van het hoofdrailnet en bus/tram/metro zorgt voor een dubbel opstaptarief en daarmee kunstmatig hoge prijzen. In veel decentrale concessies is dit probleem weggenomen bij een overstap tussen bus en regionale trein. Wij zien dit ook graag weggenomen bij een overstap tussen bus/tram/metro en treinen van de hoofdrailnetconcessie.	
	<b>Dova</b>	Het tarievenbeleid: Voor de reiziger is het reizigerstarief een van de belangrijkste uitkomsten van beleid. Omdat NS geen exploitatiesubsidie krijgt, zijn ook alle kosten die IenW berekent aan NS direct van invloed op de hoogte van het tarief. De zgn. concessievergoeding, de HSL-heffing en de gebruiksheffing zijn zo directe kostenverhogende factoren die NS via de reiziger terug moet halen.	
<b>Faciliteren dat reizigers zo optimaal en drempelloos mogelijk van deur-tot-deur kunnen reizen: overige punten</b>	<b>Locov</b>	NS zou een inspanningsverplichting opgelegd moeten worden om in samenwerking met regionale vervoerders met aantrekkelijke regionale abonnementen te komen die geldig zijn in al het OV, bij voorkeur met een landelijk herkenbare formule. Een goed voorbeeld is de U-OV Regio gemakkaart in de regio Utrecht die geldig is in trein, tram en bus. Voor een vergelijkbaar aanbod in andere grote steden moeten reizigers momenteel nog twee abonnementen aanschaffen en bijna 2x zo veel per maand betalen als in Utrecht.	In de PvE-fase wordt bezien of en op welke wijze de door u genoemde aandachtspunten nader uitgewerkt worden.



## Doel 3: Het maatschappelijk optimaal benutten van de publieke investeringen in het spoorstelsel als geheel

Thema	Partij	Vraag/reactie	Reactie IenW
<b>Het maatschappelijk optimaal benutten van de publieke investeringen in het spoorstelsel als geheel: mate van sturing</b>	Dova	<p>Ook wil IenW blijkens het beleidsvoornemen vanuit haar systeemverantwoordelijkheid blijven sturen op de logistieke indeling van het netwerk, ook als dit ten koste moet gaan van belangen van individuele vervoerders. Dit kan verstrekende netwerkeffecten hebben waar de decentrale overheid bij voorbaat op achterstand staat. Het ontnemt regionale overheden soms namelijk de mogelijkheid een gelijkwaardige zeggenschap op treindiensten goed vorm te geven, terwijl die vaak de ruggengraat van het regionaal OV-product vormen. In het verleden zijn hiervan in de regio (onder meer bij OV-SAAL) wrange vruchten geplukt. Het is dan ook goed dat IenW voornemens is om de sturing en coördinatie van het spoorstelsel tegen het licht te houden. Het spreekt voor zich dat wij als decentrale overheden daar graag nauw (bestuurlijk) bij betrokken worden, ook om voor diverse taken heldere afspraken en een bijbehorende governance in te richten om dergelijke knelpunten te ondervangen.</p>	<p>Verschillende partijen ondersteunen het voornemen meer te sturen op optimaal gebruik van infra-investeringen als eerste goede stap. Partijen stellen hierbij wel een aantal verhelderende vragen en plaatsen enkele kanttekeningen. Het doel is om investeringen in het spoorstelsel te bekijken met een integrale blik, met het behalen van maatschappelijk optimaal benutten als uitgangspunt en het verkrijgen van meer duidelijkheid over systeemtaken. Ik wil niet de indruk wekken dat ik de hele logistieke indeling en/of de ontwikkeling van de dienstregeling naar mij toe wil trekken. Mede op basis van de inbreng van stakeholders is het BVN daarom op verschillende plekken aangescherpt: zo is aangegeven dat de ontwikkeling van de dienstregeling een verantwoordelijkheid blijft van NS, dat bij de vaststelling van volume NS en ProRail worden geconsulteerd én dat bij de uitwerking van de verplichting tot het optimale benutten van de infrastructuur rekening wordt gehouden met de mogelijkheid van voortschrijdend inzicht over de benutting (waarbij reizigersbelang een belangrijk aspect is). In de PvE-fase wordt dit nader uitgewerkt. Voorop staat de integrale afweging om een maatschappelijk optimale keuze te kunnen maken.</p>
	KiM	<p>Beschikbare kennis kan nadrukkelijker betrokken worden in de probleemanalyse die voorafgaat aan de gemaakte afweging. Bij de onderbouwing van de voors en tegens om de concessieverlener meer bevoegdheden te geven (zie observatie 1, hierna) wordt de kennis over zaken die goed gingen, nu al nadrukkelijk meegenomen. Daartegenover staat dat de kennis over zaken die wél om verandering vragen, nadrukkelijker moet worden betrokken bij de probleemanalyse die aan de gemaakte afweging voorafgaat.</p>	
	KiM	<p>Ook het vanuit de economische theorie bekende nadeel van de keuze om bevoegdheden naar de overheid toe te trekken verdient meer aandacht dan het nu krijgt. Dreigt niet het gevaar te ontstaan van 'overheidsfalen'? Waarom zou de overheid beter dan een vervoerder de marktvrage kennen en het aantal te rijden treinen per uur per baanvak kunnen bepalen? Wat betekent het precies wanneer de vervoerder zijn investeringsbeslissingen moet voorleggen aan de concessieverlener? Kan de concessieverlener investeringen tegenhouden, of kan hij de vervoerder dwingen andere keuzes te maken? Waarom zou de overheid beter kunnen inschatten dan NS of investeringen wenselijk zijn? Het beperken van de ondernemingsvrijheid leidt in beginsel tot een minder efficiënte bedrijfsvoering; de voordelen van een grotere rol van het Rijk dienen hier tegenop te wegen. Het beleidsvoornemen zou ons inziens inhoudelijk aan kracht winnen als de voor- en nadelen van deze keuze, op basis van de kennis die er is, expliciet worden onderbouwd en zichtbaar worden gemaakt.</p>	

KiM	De meest in het oog springende bevoegdheden die het ministerie naar zich toe wil trekken, zijn het vaststellen van de minimum- en maximumbenutting van baanvakken (treinen per uur) en de vereiste dat NS zijn investeringen in de nieuwe concessie aan IenW moet 'voorleggen'. Wat het voorleggen bij dit laatste inhoudt, vraagt overigens om een nadere precisering. Voorts streeft de staatssecretaris van IenW in het conceptbeleidsvoornemen naar een betere informatievoorziening en meer transparantie richting de concessieverlener.
NS	Investeringsbeslissingen/maatschappelijk optimale benutting: Dit betekent een belangrijke wijziging ten opzichte van de huidige, goed werkende werkwijze en governance, doordat de "ontwikkelvrijheid inzake materieel en dienstregeling van NS wordt ingeperkt ten opzichte van de huidige situatie". Wij wijzen hier op het risico van het aanbrengen van wijzigingen in de goed werkende sturing en coördinatie binnen het Nederlandse spoorstelsel. Dit kan bijvoorbeeld leiden tot in de praktijk niet goed maakbare keuzes, of gevolgen hebben voor de aantrekkelijkheid van het aanbod voor reizigers. NS geeft aan:
Locov	Wij begrijpen uw doel (III) het optimaal benutten van de publieke investeringen in het spoorstelsel als geheel. Onduidelijk is echter wat u met een optimale benutting bedoelt. Benutting moet niet louter kostengedreven zijn. Er moet ook gekeken worden naar de maatschappelijke opbrengsten. Meer investeringen (die vervolgens goed benut worden) kunnen het bereiken van de noodzakelijk groei dichterbij brengen dan nog verder benutten.
Locov	U wilt terecht in de concessie borgen dat bij investeringsbeslissingen van NS integraal gekeken wordt naar de kosten voor het systeem als geheel. Andersom moet dit ook gelden voor investeringen in de infrastructuur.
Locov	Wij adviseren u bij het mogelijk anders inrichten van het netwerk altijd het reizigersbelang voorop te zetten en niet de technische inrichting van het netwerk.
ProRail	Optimale benutting van investeringen kan alleen bereikt worden als er vanuit een lange termijn strategie over systeemontwikkeling wordt gestuurd; vanuit netwerkontwikkeling, vervangingsbehoefte assets, innovaties en duurzaamheid (baanlichamen etc.) en materieelontwikkeling tezamen. Dat geeft richting en een kader

	ProRail	Het is zeer van belang dat IenW waarborgt dat de marktregulering en netwerkontwikkeling op elkaar aansluiten om stilstand in capaciteitsontwikkeling te voorkomen als de grens wordt bereikt. ProRail draagt hier inhoudelijk graag aan bij.	
<b>Het maatschappelijk optimaal benutten van de publieke investeringen in het spoorstelsel als geheel: wederkerigheid</b>	Dova	NS wordt gewaarschuwd om in haar materieelbeleid rekening te houden met de functionele consequenties voor de infrastructuur om zodoende (onnodige) aanpassingen daaraan te vermijden. Omgekeerd zou dat ook moeten gelden: ProRail zal in het beheer van de infrastructuur moeten voorkomen dat NS onnodig (deel)vloten moet aanhouden om infra-tekortkomingen het hoofd te bieden. Zo niet dan werkt dat negatief uit voor de concessiewaarde. Dit vergt ook van de zijde van ProRail en IenW transparantie t.a.v. infrabeheer (kwaliteit en functiebehoud).	Naar aanleiding van het advies van stakeholders heb ik in het BVN aangegeven dat de voorgestelde integrale aanpak, waaronder de systeemsprongen, een hoge mate van transparantie en voorspelbaarheid vergt van alle betrokken partijen (dus ook IenW en ProRail). Voorop staat het belang van een integrale afweging om een maatschappelijk optimale keuze te kunnen maken. De manier waarop dit wordt uitgewerkt wordt gezien in de PVE-fase. Specifiek met betrekking tot het zoeken van oplossingen in de dienstregeling, is aangevuld dat het de bedoeling is dat een gefaseerd en integraal overzicht van de mogelijkheden ontstaat. Overigens merk ik hierbij op dat het uitgangspunt om integraal te kijken naar investeringsbeslissingen niet nieuw is: dit maakte al onderdeel uit van de LTSA en de huidige concessie (via de investeringscommissie).
	Dova	We ondersteunen het voornemen om in het investeringsbeleid van NS aan te sturen op optimaal gebruik van infra-investeringen als eerste goede stap. Het ziet er onder meer op toe dat NS geen investeringsbeslissingen neemt die tot onnodig hoge kosten voor de infrastructuurbeheerder leiden. Andersom dient ook ProRail ervoor te zorgen dat er transparantie is naar vervoerders toe over kwaliteit en functiebeheer van de spoorinfra om desinvesteringen te voorkomen, inclusief een helder toekomstperspectief ten aanzien van ERTMS en TEV zodat NS en andere regionale vervoerders daar in materieelinvesteringen verstandige keuzes in kunnen maken. Dat helpt om grote systeemsprongen van de grond te krijgen. Het verder optimaliseren van investeringen in het totale OV-systeem is soms in het belang van de reiziger en belastingbetaler een nog betere keuze. Ook het Toekomstbeeld OV heeft de intentie over de systemen heen te kijken naar optimalisaties in de bediening van de deur-deur vervoersmarkt. De vraag is hoe dit tot uiting komt in de HRN-concessie?	
	Locov	Wij adviseren u daarom in de concessie maximale duidelijkheid te geven over de uitrolplanning van 3kV en ERTMS.	

	Locov	Wij adviseren u voor het beter benutten van publieke investeringen ook de versnelde uitrol van automatisch rijdende treinen (ATO) en het verleggen van het vertrekproces van de conducteur naar de machinist als mogelijke innovaties te verkennen. Ook vragen wij u concrete afspraken te maken over de implementatie van ERTMS level 3 op een eerste traject gezien de potentie die dit biedt voor een goedkopere uitrol van ERTMS, verhoging van de capaciteit en langere onderhoudskosten.	
	NS	Daarbij mogen operationele prestaties die bijdragen aan de realisatie van het maatschappelijk optimum niet ontbreken. Een dergelijke integrale afweging is ook relevant in relatie tot de financiële kant van de concessie: suboptimale keuzes zullen leiden tot meerkosten of minder opbrengsten en zijn van invloed op de concessievergoeding.	
	ProRail	De toenemende 'trein' en 'baan' integratie in het spoorstelsel vraagt daarbij ook om een heldere inrichting van systeemverantwoordelijkheden en stelselmanagement om ook de integraliteit en functioneren van het vervoersstelsel te kunnen blijven garanderen	
	Locov	Wij adviseren u voor het beter benutten van publieke investeringen ook de versnelde uitrol van automatisch rijdende treinen (ATO) en het verleggen van het vertrekproces van de conducteur naar de machinist als mogelijke innovaties te verkennen. Ook vragen wij u concrete afspraken te maken over de implementatie van ERTMS level 3 op een eerste traject gezien de potentie die dit biedt voor een goedkopere uitrol van ERTMS, verhoging van de capaciteit en langere onderhoudskosten.	
<b>Het maatschappelijk optimaal benutten van de publieke investeringen in het spoorstelsel als geheel: samenhang met de dienstregeling</b>	NS	NS onderschrijft het belang van een integrale afweging om publieke middelen goed te benutten. In het Conceptbeleidsvoornemen lijkt de focus echter te liggen op de kostenkant van investeringen in de infrastructuur. Gezien de huidige staat van de infrastructuur en de verwachte reizigersgroei zijn investeringen noodzakelijk. Dit wordt bevestigd in de Ontwikkelagenda Toekomstbeeld OV 2040 die het ministerie van IenW recent met de OV-sector gepubliceerd heeft. Er staat bijvoorbeeld in het Conceptbeleidsvoornemen: "Oplossingen worden eerst gezocht in de dienstregeling en het materieel, en daarna pas in de infrastructuur." Dat staat niet alleen op gespannen voet met het doel "het optimaal benutten van de publieke investeringen in het spoorstelsel als geheel", maar ook met de MKBA-methodiek en de regels over overbelastverklaringen (waar de verschillende opties, waaronder investeringen in de infrastructuur, zorgvuldig tegen elkaar worden afgewogen).	Specifiek met betrekking tot het zoeken van oplossingen in de dienstregeling, is aangevuld dat het de bedoeling is dat een gefaseerd en integraal overzicht van de mogelijkheden ontstaat. Overigens merk ik hierbij op dat het uitgangspunt om integraal te kijken naar investeringsbeslissingen niet nieuw is: dit maakte al onderdeel uit van de LTSA en de huidige concessie (via de investeringscommissie). Met deze aanpak streef ik er naar dat het publiek belang zo goed mogelijk wordt gediend en het spoorstelsel als geheel maatschappelijk optimaal wordt benut (met meerwaarde voor de reiziger en maatschappij). De teksten in het BVN zijn hierop nader geconcretiseerd.

	NS	1) te veel als eerste naar oplossingen eerst in dienstregeling/materieel kijken ipv in infrastructuur. Dit is principiële keuze waar NS het niet mee eens. Integraal kijken en creëren van optimale oplossingen vergt ook dat alle oplossingen op tafel liggen. Geen volgordelijkheid daarin. NS kan zich erin dat je wil borgen dat NS zich houdt aan de keuzes, maar wel alleen als dat gezamenlijk keuzes in integraliteit zijn.	
	Locov	Wij onderschrijven het belang van het opnemen van een verplichting om nieuwe of gewijzigde infrastructuur die gereedkomt ook te gebruiken conform de plannen. Wel merken wij op dat wijzigingen van infrastructuur vaak sterk onderling samenhangen. Het is van belang dat dit ook in de concessie tot uiting komt. Zo voorkomt u dat NS wordt verplicht de dienstregeling aan te passen op een voor reizigers suboptimale manier.	
	Locov	Ook zijn wij van mening dat bij investeringen in materieel en in infrastructuur ook naar de lange termijn effecten moet worden gekeken aangezien materieel 40 jaar lang mee gaat. Wij zijn het dan ook niet eens met uw uitgangspunt dat oplossingen eerst worden gezocht in de dienstregeling en materieel, en daarna pas in de infrastructuur. Oplossingen moeten daar worden gezocht waar dit voor de reiziger en voor de maatschappij het beste is.	
<b>Het maatschappelijk optimaal benutten van de publieke investeringen in het spoorstelsel als geheel: overige punten</b>	ProRail	ProRail begrijpt dat IenW een onderzoek wenst te starten naar de governance van het spoorstelsel naar meer marktopening en daarbij wil kijken naar onder andere het onafhankelijk beleggen van systeemtaken en mogelijkheden tot aanbesteding van (delen van) het netwerk op termijn. ProRail adviseert u graag daarbij.	Ik dank u voor het aanbod om mij te adviseren bij het onderzoek naar governance voor het spoorstelsel. Het BVN is hier niet op aangepast.
	ACM	De ACM onderschrijft het doel om de randvoorwaarden voor verdergaande marktopening en de systeemtaken die NS uitvoert, inzichtelijk te maken en de medewerking van NS waar nodig in de concessie te borgen.	De opmerking van ACM wordt gezien als steun voor de ingeslagen koers. Het BVN is hier niet op aangepast.
	Locov	Wij onderschrijven het belang van het organiseren van een adequate sturing en coördinatie binnen de spoorsector om zo de publieke belangen en het gelijke speelveld op de spoormarkt goed te kunnen borgen. Wij vragen u in aanloop naar de nieuwe concessie inzichtelijk te maken wat dit betekent voor de organisatie van deze aansturing en coördinatie op uw ministerie. Zeker nu u aangeeft de ontwikkelvrijheid inzake materieel en dienstregeling van NS te willen inperken met het oog op het benutten van de publieke voorzieningen. In onze ogen vergt dit niet alleen transparantie van NS en goede samenwerking met IenW zoals u aangeeft, maar ook het versterken van de kennisbasis van IenW. Wij adviseren u daarnaast alle systeemtaken die door NS worden uitgevoerd expliciet te benoemen in de concessie inclusief een flexibele mogelijkheid deze systeemtaken tijdens de concessie anders te organiseren.	Ik begrijp uw aandachtspunt, maar dit is geen onderdeel van de concessie. Binnen het departement is hier aandacht voor.
	ProRail	ProRail vraagt aandacht om te zorgen voor onder andere heldere kaders en procesafspraken wanneer er wijzigingen aan het vervoersstelsel worden aangebracht. En in het bijzonder daarbij ook aandacht voor de wijze waarop veranderingen aan het vervoersstelsel (infra en materieel) worden gefinancierd.	Ik verwijs u naar de reeds bestaande teksten in het concept BVN t.a.v. eventuele wijzigingen in de nieuwe concessie: In het programma van eisen worden bijbehorende spel- en rekenmethodieken nader uitgewerkt. Het BVN is hier niet op aangepast.

FMN, brief 18 februari	"Voor doel iii (het optimaal benutten van de publieke investeringen in het spoorstelsel als geheel) geldt; dat dit zelfs beter te realiseren is door geen HRN-concessie toe te kennen. In dat geval ontstaan er immers veel meer prikkels om de inefficiënties in het bestaande systeem te elimineren en de capaciteit optimaal te benutten. Dat laatste blijkt nu niet het geval, onder meer vanwege de beoogde bandbreedte (zie elders in deze brief) en vanwege de wijze waarop NS het netwerk bestuurt (zeer complex met inefficiënties tot gevolg)."	Ik verwijs u naar de beantwoording bij de vragen op de omschrijving van de markt. Dat neemt niet weg dat we via de HRN concessie sterker willen gaan sturen op het maatschappelijk optimaal benutten van het spoorstelsel als geheel. NS zal als beoogd concessiehouder hier dan ook via de HRN concessie op worden aangesproken.
FMN, brief 18 februari	"Concluderend, kan de nieuw beoogde concessie dan ook geen onderdeel zijn "van het pad om de juiste randvoorwaarden uit te werken en voorbereid te zijn op een toekomst waarin mogelijk sprake is van meer marktopening" (p.15): het ministerie weet al vanaf 2016 dat die marktopening per 2025 gerealiseerd moet worden, heeft ruim de tijd gehad om zich" daarop voor te bereiden en beschikt ook nu nog over voldoende tijd om aan die eis te voldoen. Het is dus zaak dat zij dit nu gestalte krijgt.	Bij doel 3 is reeds beschreven welke stappen gedurende de komende concessieperiode worden gezet om ons (en NS) voor te bereiden op de toekomst. Dit doe ik bewust: de nieuwe concessie 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. Hiertoe moeten de juiste randvoorwaarden worden uitgewerkt en voor zover mogelijk en wenselijk ook gecreëerd. Zoals genoemd in het BVN, verwacht ik van NS dat zij 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. Daarmee is het van belang dit punt nu wel degelijk mee te nemen in het BVN.

## Doel 4: Het komen tot een verbeterde sturings- en verantwoordingsrelatie tussen IenW en NS

Thema	Partij	Vraag/reactie	Reactie IenW
Het komen tot een verbeterde sturings- en verantwoordingsrelatie tussen IenW en NS: Informatievoorziening	Dova	De HRN-concessie maakt onderdeel uit van het stelsel Wp2000, wat vraagt om een soortgelijk aansturingsproces als andere concessies. De prijs van inbesteden is voor de vervoerder daarbij volledige transparantie. IenW wil een betere informatievoorziening en transparantie in data van NS (pag. 15), hiermee wil IenW aansluiten op een ontwikkeling die is ingezet bij concessies die door decentrale overheden zijn verleend. Dit is een belangrijke verbetering die vanuit ons waardering oogst. Wij onderschrijven het belang van de gewenste verbetering van transparantie naar decentrale overheden. Dit vraagt tegelijkertijd wel heldere kaders. Als decentrale overheden zien we transparantie als cruciaal element voor het vervullen van onze rol als concessieverlener van regionale trein en BTM. Ook voor regionaal mobiliteitsbeleid in het algemeen en in de ruimtelijke ordening is het onontbeerlijk. Dat dit verandert in een situatie waarin het een uitzondering is dat bepaalde informatie niet gedeeld wordt, is zeker een verbetering. Zo is het bijvoorbeeld voor sociale veiligheid wenselijk als de HRN-concessiehouder data over sociale veiligheid deelt met de BTM-concessiehouders. Het lijkt logisch om te verankeren dat de noodzakelijkheid van het delen van data bepaald wordt door IenW en dit recht binnen afgesproken kaders ook voor decentrale overheden geborgd wordt.	Ik ben verheugd dat verschillende stakeholders de gekozen koers onderschrijven. Op basis van de inbreng van verschillende stakeholders is in het BVN aangevuld welke partijen (mogelijk) behoefte hebben aan nadere informatievoorziening. Ik ga op dit vlak nog niet in op de vraag hoe (en door wie) de verplichting wordt gehandhaafd. Het BVN is hier niet het geëigende instrument voor. De exacte inrichting van de verplichting ten aanzien van transparantie en informatievoorziening worden uitgewerkt in het Programma van Eisen. Hierbij houden we natuurlijk rekening met de geldende wet- en regelgeving.
	KiM	Met het beleidsvoornemen wil de staatssecretaris erop sturen dat het ministerie van IenW, in zijn rol als concessieverlener en systeemverantwoordelijke, en partijen als ProRail en decentrale overheden gemakkelijker informatie kunnen verkrijgen. Ook de verkrijgbaarheid van adequate informatie voor beleidsevaluaties vraagt hierbij de aandacht, gelet op de bevindingen van de recentste Beleidsdoorlichting spoor (Berenschot, 2018) (zie observatie 4). Veiligstellen van informatie is een nuttige stap, ook voor beleidsevaluatie Het conceptbeleidsvoornemen wil de informatievoorziening en transparantie van NS naar IenW (zowel in de rol van concessieverlener als systeemverantwoordelijke), en van NS naar partijen als ProRail en decentrale overheden, vergaand verbeteren (p. 16). Wij ondersteunen de keuze om niet alleen de informatie te borgen die direct volgt uit de monitoring van de afspraken in de concessie (zoals de kernprestatie-indicatoren). Dit dan niet alleen in het kader van de informatievoorziening naar bovengenoemde partijen, maar ook voor beleidsevaluaties. In de Beleidsdoorlichting Spoor (Berenschot, 2018) en de evaluatie daarvan (Arts, 2018) is de conclusie immers dat dit nu niet goed mogelijk is.	
	NS	Het Conceptbeleidsvoornemen schetst het belang van goede beschikbaarheid van informatie voor de uitvoering van de concessie. NS onderschrijft dit belang. In dat licht hebben wij de afgelopen jaren veel aanpassingen doorgevoerd op dit punt. Wij verstrekken ook in de huidige situatie al informatie die nodig is voor de uitvoering van de rol van concessieverlener, zoals ook in de huidige concessie is vastgelegd.	

NS	<p>Uiteraard zijn er ook data die NS niet kan of wil delen, op grond van privacy, mededinging of bedrijfsvertrouwelijkheid. Omdat NS de risico's draagt bij het overtreden van regels op het gebied van privacy en mededinging is dat ook vanzelfsprekend. Het Conceptbeleidsvoornemen lijkt hierin te willen treden: "Belangrijk uitgangspunt daarbij is dat ik (en niet NS) bepaal of daar [van informatie die nodig is voor de uitvoering van de rol van concessieverlener en systeemverantwoordelijke] sprake van is. Tot slot geldt natuurlijk dat ik zorgvuldig omga met privacygevoelige en/of concurrentiegevoelige informatie." Hierdoor ontstaat de situatie dat het ministerie van IenW mogelijk bepaalt welke data NS moet verstrekken, terwijl NS de risico's draagt en die moet mitigeren. NS kan bijvoorbeeld aangesproken worden op het overtreden van privacy- of mededingingsregels, of financiële risico's lopen door het verstrekken van bedrijfsvertrouwelijke gegevens. Deze situatie zorgt naar de verwachting van NS niet voor een verbetering van de beschikbaarheid van informatie, maar juist voor een verslechtering.</p>
FMN, brief 11 feb	<p>De data van NS als grootste vervoerder in de markt is essentieel voor zowel decentralisatie van elke spoorlijn, als voor de realisatie van MaaS. In de praktijk weigert NS die data echter beschikbaar te stellen. Bovendien is zij in staat gebleken om zichzelf betere en meer betrouwbare data te verschaffen, als die zij aan opdrachtgevers en derden beschikbaar stelt. NS is daardoor in staat om het gelijke speelveld tussen zichzelf en andere vervoerders effectief te verstoren. Daarnaast ontnemt het Rijk zich de kans om te kunnen sturen in het beleid en uitvoering van haar rol, als deze data niet beschikbaar komen. De huidige concessie bevat op dit punt een te zwakke verplichting, die bovendien tot nu toe niet gehandhaafd werd of wordt in de praktijk. De nieuwe concessie zal moeten voorzien in een algemene plicht voor NS om alle relevante data in het kadervan open toegang, decentralisatie, aanbesteding en samenwerking met andere vervoerders en regionale overheden beschikbaar te stellen, met inbegrip van de relevante reizigersdata. Het ligt op de weg van het ministerie om er voor te zorgen dat die plicht effectief wordt ingesteld en daarna ook gehandhaafd. Daarnaast zou ACM in de positie gebracht moeten worden om NS (vroegtijdig) te dwingen tot nakoming, als dat niet vanzelf gaat.</p>
ACM	<p>De ACM onderschrijft dit voornemen. De ACM merkt op dat het bij decentralisatie ook kan gaan om informatie die een meer gelijk speelveld borgt bij aanbestedingen, ofwel informatie die andere vervoerders nodig hebben om een goed bod uit te brengen op een gedecentraliseerde concessie. In dat licht adviseert de ACM naast ProRail en decentrale overheden ook om "andere vervoerders" te noemen als de mogelijke via decentrale overheden indirecte ontvangers van deze informatie.</p>



	FMN, brief 18 feb	De FMN is verbaasd dat het ministerie vindt dat er "geen discussie meer mag 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". FMN deelt deze opvatting volledig, maar vindt de geschetste situatie tegelijkertijd onvoorstelbaar. In een relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer dat gaat om een onderhands geschonken miljardencontract, kan het niet zo zijn dat de opdrachtnemer in staat is om de spelregels te bepalen. Dat is ook niet terug te zien bij concessies die wél aanbesteed zijn.	
	FMN, brief 18 feb	Nu de leden van de FMN rechtstreeks afhankelijk zijn van deze informatieverstrekking en voorzieningen - bijvoorbeeld in het kader van decentralisatie, of de ontwikkeling van MaaS - vindt de FMN dat via de concessie het ministerie moet voorzien in een adequaat handhavingsregime in de concessie. Bijvoorbeeld in de vorm van doeltreffende en afschrikkende contractuele boetes die de juiste prikkel afgeven, of het onttrekken van lijnen aan de concessie. Vervolgens ligt het ook op de weg van het ministerie om daarop ook daadwerkelijk te handhaven; aangezien een soortgelijke bepaling in de huidige concessie is opgenomen maar kennelijk niet effectief bleek, is aanscherping van de bepaling (en het bijbehorende sanctieregime) noodzakelijk. Een rol voor de ACM zou op dat punt overigens ook gepast zijn. FMN gaat over de invulling hiervan graag met het ministerie in gesprek.	
	Locov	Wij onderschrijven uw standpunt dat er geen discussie meer mag bestaan over de noodzaak van het structureel leveren van tijdige, volledige en accurate informatie. Dit geldt niet alleen voor de levering van deze data aan u, ProRail of decentrale overheden, maar ook aan consumentenorganisaties en het brede publiek. Uitgangspunt zou moeten zijn dat zoveel mogelijk informatie real-time en via open data wordt geleverd aan het Rijk en aan iedere partij die daarom vraagt via het NDOV. Wij geven daarom voor het programma van eisen mee dat u daarom NS kunt verplichten alle data over vervoersprestaties (punctualiteit, zitplaatskans en aantallen ritten en reizen per traject/treinserie/trein/dagdeel) openbaar te delen.	
	ProRail	ProRail constateert dat in de praktijk veel goed gaat, maar herkent ook dat dit beter kan en moet. Goede en snelle uitwisseling van informatie is cruciaal voor alle partijen in de spoorsector om hun werk goed te kunnen blijven doen. Het is voor ProRail daarbij noodzakelijk om gedetailleerd inzicht te hebben in data over de reizigersaantallen en -stromen. Dit om goede netwerkplanningen te kunnen maken en inzichten die voortkomen uit deze data te kunnen gebruiken in (communicatie over) de netwerkontwikkeling.	
	ProRail	Ons advies is om met sectorpartijen nader te bepalen welke informatie gedeeld moet kunnen worden en dat concreet vast te leggen.	
	ProRail	IenW zet in op verbetering van de informatievoorziening van NS naar IenW en naar partijen als ProRail. IenW wil daarbij voorschrijven welke informatie zij relevant acht voor het uitvoeren van haar rol als concessieverlener en systeemverantwoordelijke.	
<b>Het komen tot een verbeterde sturings- en verantwoordingsrelatie tussen IenW en NS: samenwerking</b>	FMN, brief 11 feb	In het verlengde hiervan wijst FMN op het belang van het regelen van samenwerking op gelijkwaardige voet. De huidige concessie bepaalt dat NS wel moet overleggen en afstemmen met regionale overheden, maar regelt dat niet voor waar het gaat om overleg met regionale vervoerders. Terwijl zulk overleg (op basis van gelijkwaardigheid) essentieel is om tot effectieve afstemming te komen. Bijvoorbeeld om dienstregelingen	In het BVN is al aangegeven dat de samenwerking tussen NS met bijvoorbeeld andere vervoerders, decentrale overheden en consumentenorganisaties in de huidige concessieperiode is verbeterd. In de huidige concessie zijn afspraken gemaakt over samenwerking op gelijkwaardige voet (artikel 12). Onder andere

	<p>essentieel is om tot effectieve afstemming te komen. Bijvoorbeeld om dienstregelingen onderling te optimaliseren of ruimte te bieden voor aanvullende diensten door regionale vervoerders. Wanneer NS niet verplicht is tot overleg en/of onderhandeling over de operationele aspecten, of wanneer de belangen van NS daarbij zwaarder wegen dan die van de regionale vervoerders en reizigers, ontbreekt het aan adequate prikkels tot samenwerking. De nieuwe concessie zou dat moeten oplossen door NS te verplichten tot afstemming met de regionale vervoerders en daarbij een gelijke weging van belangen voor te schrijven. Ingeval partijen daar onderling niet uitkomen, is escalatie naar het niveau van concessieverleners een volgende logische stap. ACM lijkt ons de logische instantie om een besluit te nemen als ook de escalatie niet tot oplossingen leidt.</p>	<p>samenwerking op gelijkwaardige voet (afrukt 12). Onder andere op basis van de inbreng van verschillende stakeholders is in de tekst in het BVN verduidelijkt dat ik de samenwerking waar nodig verder wil verbeteren (in aanvulling op de tekst die er al stond over het borgen van samenwerking). Tevens is in het BVN dat verduidelijkt dat de samenwerking niet alleen via de OV- en Spoortafels, maar bijvoorbeeld ook via het NOVB, kan verlopen. Ook is in het BVN verduidelijkt dat we voor wat betreft transparantie willen leren van decentrale concessies en dat we het verdere concessieverleningsproces ook met decentrale stakeholders zullen bespreken. De exacte wijze waarop, en gremia waarin, wordt bezien bij het PvE. Dit is geëxpliciteerd in het BVN.</p>
ACM	<p>De ACM herkent dit en onderschrijft dit voornemen. Dit voornemen sluit ook aan bij het advies van de ACM over de concessie Eindhoven-Düsseldorf waarin de ACM aangaf dat een verplichte samenwerking de voorkeur heeft boven een financiële prikkel om samenwerking te stimuleren.</p>	
ProRail	<p>ProRail acht het belangrijk om in dit beleidsvoornemen ook de mogelijke impact op de rollen en verantwoordelijkheidsverdeling in de driehoek voor het hoofdrailnet te benoemen, waardoor partijen de komende periode deze impact gezamenlijk kunnen bepalen.</p>	
ProRail	<p>Ook is de samenloop van verschillende afspraken een essentieel aandachtspunt. Het gaat hierbij om de concessieafspraken tussen IenW en NS, beheerafspraken tussen IenW en ProRail en - bij samenloop op de infra van het hoofdrailnet - concessieafspraken tussen decentrale overheden en regionale vervoerders; om te voorkomen dat verschillende afspraken leiden tot tegenstrijdige belangen en operationele afwegingen bemoeilijken (bijvoorbeeld prioritering en afhandelingsafspraken bij verstoringen).</p>	
ProRail	<p>ProRail adviseert u om bij de inrichting van de sturing vanuit IenW concreet te kijken naar de sturing vanuit decentrale aanbestedende overheden (zowel op input als ook op output), zodat kan worden beoordeeld hoe de sturing op het hoofdrailnet daarop kan aansluiten. Een overweging kan zijn om de coördinatie tussen concessieverleners op bovenregionaal/landelijk niveau te versterken.</p>	

<b>Het komen tot een verbeterde sturings- en verantwoordingsrelatie tussen IenW en NS: overig</b>	KiM	<p>Ruimte voor aanvullend onderzoek zien wij ook bij de vraag hoe het nadeel van onderhandse gunning te ondervangen (zie observatie 5). Daarvoor is, nadat het beleidsvoornemen is vastgesteld, een markttoets voorzien. Het is van belang nu al meer zicht te ontwikkelen op de uitvoerbaarheid van die toets, gelet op de onzekerheden die de COVID-19-crisis met zich mee heeft gebracht.</p> <p>Daarnaast is het van belang na te gaan hoe deze zo effectief mogelijk uitgevoerd kan worden. Verder uitwerken hoe nadeel van onderhandse gunning te ondervangen. Een onderhandse aanbesteding heeft een evident nadeel: de concurrentie wordt uitgeschakeld. Daarmee ontbreken in beginsel prikkels bij de enige aanbieder om een zo efficiënt en effectief mogelijk aanbod te doen (ABDTOPConsult, 2017; Berenschot 2020). Er kunnen vanzelfsprekend goede redenen zijn om toch te kiezen voor een onderhandse aanbesteding. In het conceptbeleidsvoornemen (p. 16) wordt stilgestaan bij de vraag hoe dit nadeel zo goed mogelijk te ondervangen, namelijk met een toets op de marktconformiteit die verplicht is volgens de Europese zogeheten PSO-verordening.2 Deze toets verdient meer uitwerking, zodat duidelijk wordt hoe een optimaal bod procesmatig en inhoudelijk geborgd en beoordeeld kan worden. Welk onderzoek komt bij een dergelijke toets kijken? Welke data zijn daarvoor nodig? Zijn er gedocumenteerde geslaagde voorbeelden van zo'n toets voor een concessie van gelijke omvang? Is zo'n toets wel uitvoerbaar zolang de financiële impact van de coronacrisis niet duidelijk is (p. 7)? De toets op de marktconformiteit die plaatsvindt in stedelijke vervoerconcessies, kan daarbij mogelijk als voorbeeld dienen.</p> <p>Onderzoek voor de toets op de marktconformiteit is voorzien in de periode nadat het beleidsvoornemen is vastgesteld. Het is echter van belang nu al inzicht te hebben in de manieren om het nadeel van onderhandse aanbesteding op een uitvoerbare wijze te ondervangen.</p>	<p>De toegezegde marktconformiteitstoets vervult hierin een belangrijke rol. Tevens is in het BVN nader geëxpliciteerd dat het verdere concessieverleningsproces nader wordt uitgewerkt, waarbij processtappen van bijvoorbeeld aan- en inbestedingen dienen als inspiratie.</p>
	FMN, brief 18 feb	<p>Zoals hierboven al aangegeven, voldoen de voornemens niet aan de eis dat de beleidsdoelen op de (meest) kostenefficiënte manier worden bereikt. Een oordeel over kostenefficiëntie kan evenwel niet alleen aan NS worden overgelaten of alleen gebaseerd worden op diens informatie. Derhalve is vergelijkingsmateriaal noodzakelijk waarop de (beweerde) kostenefficiëntie getoetst kan worden en waarmee verzekerd kan worden dat overwinsten uitgesloten worden. Zeker nu die overwinsten volgens NS zelf al aan de orde zijn, zijn die alleen uit te sluiten worden bij een vergelijkbaar aanbod voor dezelfde dienstverlening. Dat pleit dan ook opnieuw voor de al genoemde marktuitvraag.</p>	
	FMN, brief 11 feb	<p>Versterking contractmanagement: het toezicht door het ministerie van I&amp;W als concessieverlener vraagt o.i. om optimalisatie. Tegenover het recht om het HRN (in welke vorm dan ook) te mogen berijden mogen immers ook significante en strakke (financiële en operationele) prestaties geëist worden. Strak concessiebeheer is daarvoor een eerste vereiste; inclusief sturing op de prestatie die bepaald wordt door het autonome publieke belang dat in de concessie rust. Daarnaast denken wij dat hier ook een grotere afstand zou moeten bestaan tussen het contractmanagement met betrekking tot de concessie enerzijds en de beleidsvorming rondom OV enerzijds. Contractmanagement gaat immers louter om handhaving en sturing op de prestaties van NS en zou daarop ook de focus moeten leggen. Beleidsvorming geldt daarentegen voor de gehele markt, waarin NS slechts één speler is en waarbij het ministerie van I&amp;W onafhankelijk van NS moet (kunnen) opereren. FMN verwijst op dit punt opnieuw naar de wijze waarop de VRA is georganiseerd en beveelt aan om soortgelijke modellen te overwegen voor een eventuele nieuwe HRN-concessie (if any).</p>	<p>Ik heb kennis genomen van de suggesties ten aanzien van onze interne, organisatorische inrichting, maar acht deze thematiek niet geschikt voor het BVN.</p>

FMN, brief 18 feb	Op dit moment voert de NS geen boekhoudkundige scheiding die voldoet aan de eisen uit de PSO-verordening. NS kan daardoor voorzieningen, waarover zij uit hoofde van het Hoofdrailnet beschikt, tegen marginale kosten inzetten bij aanbesteding van regionale verbindingen en zo het speelveld verstoren. Ondanks aandringen van de ACM en de sectorpartijen is dat tot nu toe niet aangepakt. Ook het concept-beleidsvoornemen voorziet daar niet in. FMN verwijst op dit punt verder naar de bijlage bij deze brief. De concessie is de juiste plaats om dit te regelen. De FMN dringt er bij het ministerie op aan dat de verplichting om een gescheiden boekhouding te voeren alsnog in de concessie wordt opgenomen en wisselt graag van gedachten over de concrete invulling hiervan.	De gescheiden boekhouding aan twee kanten betreft een wettelijke verplichting volgens het ondernemingsrecht. Ik wil ook refereren naar de reactie aan de ACM betreffende de punt (kamerstuk 29984 nr. 882) waarin expliciet maak dat ik van NS, in haar rol als HRN concessie houder een voorbeeldfunctie verwacht. Dit betreft het voldoen aan wetgeving en daarmee acht ik deze thematiek niet geschikt voor het BVN.
FMN, brief 18 feb	In de brief waartoe deze bijlage behoort, werd al aangehaald dat de NS geen boekhoudkundige scheiding voert. Daardoor kan zij voorzieningen waarover zij beschikt uit hoofde van het Hoofdrailnet, tegen marginale kosten inzetten bij aanbesteding van regionale verbindingen en daarmee, het gelijke speelveld verstoren. Hiertoe zijn nog altijd geen toereikende oplossingen getroffen, ondanks aandringen van de ACM en partijen uit de sector. In haar Quickscan over de markt voor personenvervoer per spoor concludeerde de ACM nogmaals (...). Naderhand herhaalde de ACM die oproep nog eens en constateerde zij dat kruissubsidiëring binnen het NS-concern niet uitgesloten kan worden (...). Ook de gunning van de verbinding Amsterdam-Wenen (waarbij een gesubsidieerde lijn werd toegevoegd aan de HRN-concessie, waardoor geldstromen door elkaar gaan lopen) houdt hiermeeverband; de bezwaren die FMN daartegen koestert, zijn op dit punt gelijk. Ten slotte telt ook hiermee dat NS, naar eigen zeggen, overwinst boekt op de IC-verbindingen, waarmee het risico op marktverstoring door kruissubsidiëring nog eens versterkt wordt. FMN stelt vast dat in het concept-beleidsvoornemen op geen enkele wijze invulling geeft aan deze oproep. Zij acht het noodzakelijk dat het ministerie dit alsnog in de nieuwe HRN-concessie zal regelen en het toezicht daarop bij de ACM belegt.	
ProRail	ProRail verzoekt in het kader van de taakuitvoering te verduidelijken hoe IenW zal omgaan met eventuele herverdeling van systeemtaken en stelselbrede vraagstukken (bv. bij ontwikkelingen als ERTMS, STEV, ATO) en in het bijzonder welke rol hierin voor ProRail wordt voorzien.	Meer duidelijkheid bieden over het eventuele (her)beleggen van systeemtaken is in deze fase niet aan de orde.
ProRail	IenW zet in op een concessietermijn van een nog nader te bepalen periode van maximaal 10 jaar (dus tot uiterlijk 2035). ProRail geeft in overweging dat bij het bepalen van de periode van belang is mee te wegen dat de concessietermijn mede bepalend is voor de mate waarin door NS investeringen kunnen worden gedaan en ook worden terugverdiend.	Ik ben mij bewust van uw aandachtspunten ten aanzien van de concessieduur. In het BVN is reeds duidelijk opgenomen dat dit wordt meegenomen bij de nadere uitwerking van de concessievoorwaarden.
FMN, brief 18 feb	Ten slotte kan doel iv (verbetering in de sturing en verantwoording op de relatie met NS als vervoerder) minstens zo goed maar wellicht zelfs beter bereikt worden door (ook) andere vervoerder(s) te contracteren. zij zijn daar - getuige NS' eigen woorden - immers beter op ingespeeld.	Ik heb kennis genomen van uw reflecties op dit doel.

Locov	Uw doelstelling (IV) het komen tot een verbeterde sturings- en verantwoordingsrelatie tussen IenW en NS lijkt ons geen doel van de concessie, maar een uitkomst. De concessie dient zo te zijn ingericht dat u kunt sturen op het halen van doelen, het verabsoluteren van het doel sturing zorgt niet voor een beter ov product voor de reiziger.	Ik begrijp deze kanttekening. Uiteraard staat het belang van de reiziger voorop. Hier horen doelstellingen bij die ook zijn geschetst. Daartoe moet een aantal randvoorwaarden op orde zijn, zoals het voortzetten van de huidige sturingsrelatie mét een aantal accentverschuivingen. Dit acht ik van dusdanig belang, dat het als aparte beleidsdoelstelling is opgenomen.
-------	--	--

## Juridisch Kader

Thema	Partij	Vraag/reactie	Reactie IenW
<p><b>Het gebruikte juridisch kader voor het voorgenomen besluit tot onderhandse gunning van de volgende HRN</b></p>	<p>ALLRAIL</p>	<p>Wij signaleren dat u, bewust of onbewust, in uw concept-beleidsvoornemen een verkeerd en onvolledig beeld schetst van het toepasselijke juridische kader. Niet de Wet Personenvervoer 2000 („WP2000“), maar EG-verordening 1370/2007 (de „PSO-verordening“) is het primaire juridische kader voor concessieverlening. De PSO-verordening is direct verbindend en gaat boven nationale wetgeving. De wetgever van de Europese Unie heeft een eengemaakte Europese spoormarkt gecreëerd, ook bekend als de “Single European Rail Area” of “SERA”. Sinds de invoering van het Vierde EU Spoorpakket omvat de Europese spoormarkt zowel het binnenlandse als internationale personenvervoer per spoor. Dientengevolge is de marktordening op het spoor inmiddels een exclusieve Europese bevoegdheid die door de Uniewetgever primair is neergelegd in de PSO-verordening. Nederland is niet langer bevoegd om over de marktordening op het spoor te beslissen, maar dient de Europese marktordening onverkort uit te voeren.</p> <p>Dat is van groot belang, want de PSO-verordening heeft uw vroegere beleidsvrijheid tot het instellen van vervoerconcessies inmiddels ingeperkt tot nog slechts beleidsruimte, waarbij u gebonden met aan de randvoorwaarde dat “open toegang” de norm is en dat openbaredienstverplichtingen (en dus vervoerconcessies) alleen legitiem zijn voor vervoersdiensten van algemeen belang die zonder compensatie niet of onvoldoende door marktpartijen geleverd kunnen worden.</p>	<p>U stelt dat het voornemen van IenW de nieuwe HRN-concessie onderhands aan NS te gunnen in strijd is met de Nederlandse en Europese wet en regelgeving. Tevens maakt u opmerkingen over de ruimte die opentoegegangvervoerders krijgen in de door ons voorgenomen aanpak en stelt u vragen over de onderbouwing van de omvang van de HRN-concessie.</p> <p>De Wp2000 én de geldende EU-regelgeving zijn van toepassing: de Wp2000 voldoet nog steeds. Mijn voornemen tot het onderhands gunnen van de HRN-concessie is verenigbaar met het overgangsregime uit de PSO-verordening, dat gunning op basis van artikel 5, lid 6, tot eind 2023 toestaat. Nederland heeft nog steeds de vrijheid om openbaar personenvervoer te regelen via een stelsel van concessies (openbaredienstcontract). Wel moet die keuze zijn gebaseerd op beleidsdoelstellingen voor het OV en moeten die verplichtingen gespecificeerd zijn (artikel 2bis, lid 1). In het BVN licht ik deze keuze nader toe en specificeer ik aan welke beleidsdoelstellingen de HRN concessie moet bijdragen.</p> <p>Het specificeren van het concessievolume (geografisch en frequenties) wordt verder uitgewerkt in het PvE, waarbij de meest recente inzichten over de omvang van het hoofdrailnet, en de proportionaliteit daarvan, worden betrokken. Volgens overweging 8-9 bij de verordening tot wijziging van de PSO-verordening (2016/2338) moeten deze specificaties in overeenstemming zijn met het vervoersbeleid, en, waar mogelijk, leiden tot positieve netwerkeffecten, onder andere in de vorm van een betere dienstverleningskwaliteit, meer sociale en territoriale samenhang of een grotere algemene efficiëntie van het openbaarvervoersysteem.</p>
	<p>ALLRAIL</p>	<p>U neemt ten onrechte artikel 66 van de WP2000 als uitgangspunt, terwijl u zou moeten beginnen bij het juridische kader zoals dat is neergelegd in de PSO-verordening. Daarbij moet u beginnen met de juridische definities. Een vervoerconcessie is een openbaredienstcontract of “Public Service Contract” (“PSC”) in de zin van de PSO-verordening. Een openbaredienstcontract bestaat vervolgens uit één of (meestal) meerdere openbaredienstverplichtingen of “Public Service Obligations” (“PSO”). De definitie van een openbaredienstverplichting is cruciaal voor een begrip van de Europese marktordening en zou ook het uitgangspunt van uw beleidsvoornemen moeten zijn: <i>„openbaredienstverplichting“: door een bevoegde instantie met het oog op de algemene dienstverlening inzake openbaar personenvervoer omschreven of vastgestelde prestatie die een exploitant, indien hij zich door zijn eigen commerciële belangen zou laten leiden, zonder compensatie niet, of niet in dezelfde mate of onder dezelfde voorwaarden, zou leveren;</i></p> <p>Uit deze definitie volgt dat treindiensten waarvoor geen compensatie nodig is géén openbaredienstverplichting zijn. Dergelijke treindiensten zijn derhalve open toegang. Met andere woorden: winstgevende treindiensten dienen op grond van de PSO-verordening buiten de nieuwe Hoofdrailnetconcessie te worden gelaten. Dit betekent in de praktijk dat het Nederlandse Intercitynet via open toegang gereguleerd moet worden, wat -anders dan u in uw concept-beleidsvoornemen suggereert- weldegelijk mogelijk is.</p>	

ALLRAIL	<p>Met de invoering van het Vierde EU Spoorpakket komt de mogelijkheid om onderhands op grond van artikel 5 lid 6 PSO te gunnen te vervallen. Dat is reeds sinds 2016 in Europese verordeningen bepaald. Als overgangsmaatregel is bepaald dat artikel 5 lid 6 PSO niet direct in 2017, maar per 25 december 2023 komt te vervallen. Dit om te voorkomen dat reeds lopende gunningstrajecten ineens niet meer afgemaakt zouden kunnen worden.</p> <p>Het Ministerie van IenW bedient zich van een kunstgreep door de gunning te vervroegen naar een datum vóór 25 december 2023, terwijl de aanvangsdatum pas in 2025 ligt. De voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag heeft hierover het volgende geschreven (ECLI:NL:RBDHA:2020:12226):</p> <p><i>(...) het ligt in de rede dat het niet de bedoeling van de Uniewetgever is geweest dat nú gunningsbeslissingen kunnen worden genomen op grond van artikel 5 lid 6 PSO-verordening voor concessies die pas vele jaren 2023 zullen aanvangen. Dat heeft de Staat ter zitting overigens ook erkend. In dat geval zou immers de nieuwe regelgeving van het Vierde Spoorwegpakket, die in beginsel open toegang tot uitgangspunt heeft, nog langdurig kunnen worden omzeild, en zelfs tot een onbeperkte tijd na de genoemde overgangstermijn. Een dergelijke langdurige omzeiling lijkt niet te rijmen met artikel 8 PSO-verordening, dat meldt dat artikel 5 lid 6 niet langer van toepassing is vanaf 25 december 2023 en daarnaast bepaalt dat de duur van contracten die overeenkomstig dat artikellid tussen 3 december 2019 en 24 december 2023 worden gegund niet meer dan tien jaar bedraagt.</i></p>
ALLRAIL	<p>Hoewel de voorzieningenrechter het kortgeding niet geschikt vond om over een dergelijk vraagstuk uitspraak te doen, geeft zij toch aan dat het niet de bedoeling zal zijn geweest om dergelijke kunstgrepen toe te passen. De rechter zegt voorts dat het standpunt van FMN en ALLRAIL dat artikel 5 lid 6 niet voor de voorgenomen nieuwe Hoofdrailnetconcessie mag worden gebruikt "de voorzieningenrechter voorhands niet onaannemelijk voorkomt".</p> <p>De voorzieningenrechter lijkt in haar vonnis een duidelijk signaal naar het Ministerie van IenW af te geven, waar de Staatssecretaris echter geen opvolging aan geeft. Dit kan er overigens mede mee te maken hebben dat artikel 5 lid 6 PSO de laatste strohalm voor onderhandse gunning is. Theoretisch is het nog steeds mogelijk om onderhands te gunnen, maar de criteria van artikel 5 lid 4bis PSO zien op situaties zoals een technisch en geografisch isolement (bijvoorbeeld: een tandradbaan in de bergen) en zeer zeker niet op een concessie zoals de Hoofdrailnetconcessie. Het is ondenkbaar dat de Hoofdrailnetconcessie voor gunning op grond van lid 4bis in aanmerking zou komen.</p>

ALLRAIL	We hebben 1) vastgesteld dat de winstgevende Intercitytreindiensten überhaupt geen onderdeel van de nieuwe Hoofdrailnetconcessie kunnen zijn, 2) dat de omvang van het Hoofdrailnet in strijd is met het evenredigheidsbeginsel en een onnodige samenvoeging van opdrachten is, en 3) de voorgenomen onderhandse gunning op grond van artikel 5 lid 6 PSO juridisch geen stand zal houden. Met deze vaststellingen is het fundament onder het beleidsvoornemen weggevallen. Elk van de voornoemde problemen afzonderlijk is voldoende reden om een streep door de voorgenomen Hoofdrailnetconcessie te zetten. Een nieuwe Hoofdrailnetconcessie blijkt juridisch onhaalbaar en de conclusie moet zijn dat de Staatssecretaris terug moet naar de tekentafel.
ALLRAIL	Uit dit concept-beleidsvoornemen en uw eerdere communicaties blijkt dat het Ministerie van IenW kennelijk geen helder beeld van de Europese marktordening. Wij signaleren dat het Ministerie nog niet begrepen heeft wat een PSO is, aan welke voorwaarden een vervoerconcessie moet voldoen en wat haar rol bij de totstandkoming van een vervoerconcessie is.
ALLRAIL	Bovenstaande stappen wijken af van de procedure die in de Wet Personenvervoer 2000 is opgenomen. De WP2000 is op dit punt verouderd en is sowieso ondergeschikt aan de PSO-verordening. De WP2000 is vooral nog van belang voor de betrokkenheid van stakeholders, maar is irrelevant voor de marktordening. Die is immers al in de PSO-verordening bepaald.
ALLRAIL	ALLRAIL concludeert dat de voorgenomen nieuwe Hoofdrailnetconcessie juridisch onhaalbaar is. De belangrijkste tekortkomingen zijn dat niet is onderkend dat winstgevende treindiensten op grond van de PSO-verordening überhaupt niet via een vervoerconcessie, maar via open toegang gereguleerd moeten worden. Daarnaast is de voorgenomen concessie in strijd is met het evenredigheidsbeginsel en een onnodige samenvoeging van opdrachten betreft. Deze juridische tekortkomingen zijn zodanig fundamenteel dat het ondenkbaar is dat een nieuwe Hoofdrailnetconcessie ooit de rechtmatigheidstoets van een rechter kan doorstaan. De Staatssecretaris moet derhalve terug naar de tekentafel. Het ligt daarbij voor de hand dat de winstgevende intercitytreindiensten onder het open toegang-regime worden gebracht, terwijl de verlieslatende Sprinters per samenhangend pakket in vervoerconcessies worden ondergebracht. Die Sprinter-concessies zouden gedecentraliseerd kunnen worden, maar zouden ook onder verantwoordelijkheid van het Rijk in de markt gezet kunnen worden.
ALLRAIL	Stop het huidige traject dat gericht is op een nieuwe Hoofdrailnetconcessie zo snel mogelijk; doorgaan brengt niets en leidt alleen tot grotere toekomstige schade en onzekerheid voor alle partijen.
ALLRAIL	Onderken dat het huidige beleidsvoornemen voor een nieuwe Hoofdrailnet-concessie juridisch onhaalbaar is en keer terug naar de tekentafel.
ALLRAIL	Neem alsnog de stappen die het Ministerie conform de PSO-verordening moet zetten, te weten het definiëren van welke treindiensten gewenst zijn en of voor deze diensten compensatie van de overheid vereist is.



FMN, brief 18 februari	Zoals u onder meer bekend is uit de gesprekken en brieven over het afgelopen jaar (en in het bijzonder de brief van 22 januari resp. van 11 februari jl.), kunnen de leden van de FMN zich niet verenigen met de door het ministerie gekozen voornemen om een nieuwe HRN-concessie onderhands aan NS te gunnen. Zij beschouwen dat voornemen als strijdig met de Europese en Nederlandse regelgeving en vinden, dat de doelstelling van die regelgeving (het realiseren van meer concurrentie op het spoor) buitenboord wordt gezet. De reactie van de leden van de FMN op het concept-beleidsvoornemen is dan ook ondervoorbehoud van alle rechten en weren.
FMN, brief 18 februari	De leden van de FMN roepen het ministerie nogmaals op om alsnog aan te sluiten bij de Europese regels, door (ten minste de relevante delen van) het Nederlandse spoor per 2025 in de markt te zetten. Zij verzoeken het ministerie om een open, transparante en nondiscriminatoire marktvraag te organiseren. Daarbij zal voor elke individuele lijn uitgevraagd moeten worden of die op basis van open toegang en /of aanbesteding in de markt gezet kan worden. Het ministerie zal daarbij ook de voordelen voor de reiziger en de belastingbetaler in ogenschouw moeten nemen evenals de eisen uit het Europese recht en de uitvraag zo moeten inrichten, dat ook andere vervoerders een serieuze kans maken op het verwerven van een of meerdere verbindingen. Vervolgens zou het ministerie tot aanbesteding van die lijnen moeten overgaan, die niet door open toegang voldoende bediend worden.
FMN, brief 18 februari	De leden van FMN voegen daar uitdrukkelijk aan toe, dat zij serieuze belangstelling koesteren voor het rijden van zowel de IC-trajecten, als de sprinterlijnen die nu nog deel uitmaken van het HRN en dat zij belanghebbende zijn bij de rest van het traject. Zij worden dan ook graag betrokken worden bij de genoemde marktvraag en aanbestedingen. Zou het ministerie van I&w hier niet bereid zijn, dan leidt dat in de ogen van de FMN onvermijdelijk tot onrechtmatig handelen tegenover de leden van de FMN (en andere partijen). In de bijlage bij deze brief wordt nader ingegaan op de meer juridische bezwaren van de FMN tegen het beoogde conceptbeleidsvoornemen. Die bijlage maakt integraal onderdeel uit van deze brief.
FMN, brief 18 februari	Zoals wij u in onze eerdere gesprekken en brieven al lieten weten, is het beleidsvoornemen in strijd met het Europese recht en dus, verboden. Het Europese recht schrijft immers voor, dat open toegang het uitgangspunt is voor personenvervoer per spoor. Pas als blijkt dat open toegang geen toereikend aanbod oplevert, wordt toegekomen aan het concessieverlening. Daarbij geldt "aanbesteding, tenzij". pas als zo'n aanbesteding ook geen toereikend aanbod oplevert, komt men toe aan onderhandse gunning en dan ook alleen voor die spoorlijnen, waarvoor open toegang en aanbesteding geen oplossing brachten.
FMN, brief 18 februari	Het ministerie kiest met haar concept-beleidsvoornemen opnieuw voor de omgekeerde volgorde en daarmee, voor een route die juridisch niet houdbaar is. Dat de Tweede Kamer zich in meerderheid vóór onderhandse gunning van de concessie uitsprak, doet daar niet aan af. Dat geldt ook voor het doel om NS "stabiliteit, investeringszekerheid en ruimte voor samenwerking" te bieden. Zoals hierna nog wordt toegelicht, zijn de overige doelen die het ministerie voor ogen staan ook uitstekend te halen zónder gunning aan de NS. Er is, kortom, geen reden of houdbare grondslag om over te gaan tot gunning van een nieuwe HRN-concessie aan de NS, zoals het ministerie beoogt.

FMN, brief 18 februari	Het ministerie beroept zich onder meer op de WP2000. De Europese regelgeving gaat echter boven die nationale wet gaat en heeft rechtstreekse werking. De voorgenomen onderhandse gunning kan dus niet op de WP2000 gebaseerd worden. Daarnaast stelt het beleidsvoornemen, dat artikel 5 lid 6 van de PSO-verordening onderhandse gunning toe zou staan. Dat artikel komt evenwel te vervallen per 25 december 2023 en dus vóór de beoogde ingangsdatum van de nieuwe HRN-concessie. Zoals de Voorzieningenrechter op 1 december jl. al duidelijk maakte, kan het ministerie zich niet op dat artikel beroepen voor een concessie die pas ruim ná 2023 aanvangt. Daarmee zouden de Europese regels immers omzeild worden en zou de staatssecretaris dus onrechtmatig handelen jegens de leden van de FMN en andere partijen.
FMN, brief 18 februari	De FMN roept het ministerie daarom op alsnog in lijn met het Europese recht te gaan handelen en wijst haar op de risico's die zij neemt als daar niet toe overgegaan wordt.
FMN, brief 18 februari	Anders dan het ministerie op blz. 14 lijkt te veronderstellen, is er daarbijgeen tijd of ruimte meer voor vervolgonderzoeken naar de ordening van de spoormarkt: het principe van "aanbesteding, tenzij" dient immers al per 1 januari 2025 toegepast te worden en geldt dus ook voor de concessie die op die zal ingaan. Het ministerie weet dat ook, omdat het (huidige) Regeerakkoord als uitgangspunt neemt dat er toegewerkt wordt naar verdere marktopenstelling per 2025. Dat daar weinig van terecht gekomen is, heeft andere oorzaken maar doet in elk geval niet af aan de juridische verplichtingen die Nederland heeft op dit punt. Er resteert ook nog eens ruimschoots voldoende tijd om dat principe toe te passen en per 1 januari 2025 tot een adequate aanbesteding van spoorlijnen te komen, die (wel) in lijn is met de Europese eisen.
FMN, brief 18 februari	Concluderend, kan de nieuw beoogde concessie dan ook geen onderdeel zijn "van het pad om de juiste randvoorwaarden uit te werken en voorbereid te zijn op een toekomst waarin mogelijk sprake is van meer marktopening" (p.15): het ministerie weet al vanaf 20166 dat die marktopening per 2025 gerealiseerd moet worden, heeft ruim de tijd gehad om zich daarop voor te bereiden en beschikt ook nu nog over voldoende tijd om aan die eis te voldoen. Het is dus zaak dat zij dit nu gestalte krijgt.

	ACM	<p>In januari 2021 hebben Flixbus en ALLRAIL bij de ACM aangegeven dat zij van mening zijn dat de voorgenomen concessie van het HRN strijdig is met de (vernieuwde) PSO-verordening, en dan met name artikel 2.e. Dit punt is verder uitgewerkt in een in opdracht van ALLRAIL geschreven rapport.<sup>1</sup> De ACM constateert dat het beleidsvoornemen deze kwestie niet adresseert. Hoewel het niet de rol is van de ACM om te toetsen of de concessie en concessieverlening voldoet aan dit onderdeel van het Europees wettelijk kader, ziet de ACM dat deze bepaling mogelijk een rol speelt bij de hierna behandelde onderdelen over de omvang van de concessie (zowel wat betreft geografie als volume). Het door Flixbus en ALLRAIL gemelde punt leidt daarmee tot vragen die ons inziens spoedig opheldering behoeven, om risico's van het beleidsvoornemen op dit punt weg te nemen. Bij verdere bespreking van punten in het beleidsvoornemen met betrekking tot de omvang van de concessie, zullen we deze overigens verder buiten beschouwing laten.</p>	
<b>De principes voor inzet Open Toegang</b>	ALLRAIL	<p>Treindiensten zijn volgens ofwel open toegang, ofwel PSO. Beide sluiten elkaar uit: een PSO-trein is geen open toegang en een open toegang-trein is geen PSO-trein. Het uitgangspunt is sinds het Vierde Spoorpakket dat treinen open toegang zijn; om een PSO te kunnen zijn moet aan voorwaarden worden voldaan. De "default option" is daarmee open toegang. Dat werd overigens al bevestigd door de voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag:          "In dat geval zou immers de nieuwe regelgeving van het Vierde Spoorwegpakket, die in beginsel open toegang tot uitgangspunt heeft, nog langdurig kunnen worden omzeild, (...)"</p>	<p>De PSO-verordening staat toe om kostendekkende en niet-kostendekkende diensten in één concessie op te nemen. Ook mag de concessiehouder een redelijke winst maken. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van de gewijzigde PSO-verordening zijn geen aanknopingspunten te vinden die de vrijheid van lidstaten om openbaredienstcontracten af te sluiten beperkt. Wel krijgen opentoeegangvervoerders toegang op binnenlandse verbindingen, ook als daarop een concessiehouder openbaar personenvervoer verricht. Ik zie waarde van opentoeegangvervoer in aanvulling op de HRN-concessie. Ik zie vanuit het belang van de reiziger echter geen meerwaarde in het verminderen van de huidige frequenties onder de vervoerconcessie voor het HRN met het oogmerk om nieuwe toetreding van opentoeegangvervoerders te faciliteren. De teksten in het BVN zijn hierop geëxpliciteerd. Kijkend naar het huidige aanbod van opentoeegangvervoer in Europa, wordt op dit moment met name ingezet op lange lijnen boven de 250-300 km. Dat zijn in Nederland met name de internationale lange afstandsverbindingen. Om die reden voer ik nu een internationale marktverkenning uit om te bezien welk aanbod de markt tot stand zou kunnen brengen.</p>
	ALLRAIL	<p>Een hardnekkig misverstand bij het Ministerie is dat een PSO (een concessie) naast open toegang op dezelfde route kan bestaan. Uit het concept-beleidsvoornemen blijkt dat het Ministerie de Hoofdrailnetconcessie ziet als een basisniveau, waar bovenop open toegang kan worden aangeboden. Het Ministerie mist echter nog het inzicht dat dit niet kan. Open toegang en concessie kunnen elkaar wel een stukje overlappen, maar voor dezelfde verbinding kan je niet beide hebben. Dit wordt ook uitgelegd in de EU-verordening 2018/1795 die de Economische Evenwichtstoets (EET) regelt, dat de onderlinge verhouding tussen PSO en open toegang reguleert:  <i>(2) Aan de andere kant mogen dergelijke [open toegang] diensten, afhankelijk van hun specifieke kenmerken, zoals kwaliteit, dienstregeling, bestemmingen en doelpubliek, niet in directe concurrentie staan met openbare diensten, en daardoor slechts een beperkte impact op het economisch evenwicht van een openbaredienstcontract hebben.</i></p>	

ALLRAIL	<p>Het is dus nadrukkelijk NIET toegestaan dat open toegang en concessieervoer met elkaar in directe concurrentie staan. Dat is eigenlijk ook logisch, want er is per definitie geen sprake van een "level playing field" wanneer de ene trein onder een open toegang-regime valt, terwijl de andere trein onder een concessieregime valt. Voor open toegang is concurrentie een essentieel bestandsdeel, terwijl PSO juist tegen concurrentie beschermd wordt.</p> <p>De aannname van het Ministerie van IenW dat er een basisniveau in een concessie kan zijn en daar bovenop aanvullend aanbod in open toegang, is onjuist. Per verbinding moet een keuze worden gemaakt tussen open toegang OF een vervoerconcessie. Dat is ingevolge artikel 2 onder e) geen vrije keuze, maar een keuze die dwingend volgt uit de vraag of de betreffende verbinding door marktpartijen zonder compensatie kan worden aangeboden. Is die compensatie nodig, dan moet de treindienst in een concessie. Is er geen compensatie nodig, dan moet de treindienst open toegang zijn.</p>
ALLRAIL	<p>Uit uw concept-beleidsvoornemen spreekt grote aversie tegen open toegang, wat volgens u moeilijk te reguleren is en daardoor moeilijk te sturen is. Dat is echter een aannname die niet juist is. Integendeel, open toegang vereist zelfs méér regulering dan concessies. Kennelijk verwacht het Ministerie de begrippen "open toegang" en "volledige marktwerking". In het concept-beleidsvoornemen wordt gesuggereerd dat open toegang volledige marktwerking is, maar dat is niet juist. Open toegang kan óók strikt gereguleerd worden, maar dan niet op basis van een concessiebeschikking, maar op basis van algemene regels en voorwaarden bij de capaciteitsverdeling.</p> <p>Ironisch is dat de huidige Hoofdrailnetconcessie dan wel een concessie is, maar in feite functioneert als open toegang – zij het met maar één vervoerder, NS. De huidige Hoofdrailnetconcessie specificiceert namelijk überhaupt geen treindiensten die NS moet aanbieden, maar heeft slechts de verplichting opgenomen om 2x/uur ieder treinstation te bedienen en het aanbod af te stemmen op de vervoersbehoefte. De NS heeft op dit moment vrijwel volledige vrijheid om naar eigen goeddunken bepalen welke treindiensten zij aanbiedt en welke frequenties die hebben.</p>
ALLRAIL	<p>Wanneer het Ministerie tot het inzicht is gekomen dat de geplande nieuwe Hoofdrailnetconcessie onhaalbaar is, dan ligt het voor de hand dat de winstgevende intercitytreindiensten open toegang worden, en de verlieslatende Sprinters in één of (waarschijnlijk) meer concessies worden opgenomen.</p> <p>Indien de intercitytreindiensten niet langer onder de Hoofdrailnetconcessie maar onder een open toegang-regime vallen, dan verandert er in de praktijk vrijwel niets. NS kan deze intercity 's gewoon blijven rijden zoals zij gewend was. Om dit moment heeft het Ministerie van IenW ook al geen enkele bemoeienis bij de inrichting van het intercitynet – wat dat betreft verandert er dus niets.</p>

ALLRAIL	<p>Wat er wél verandert is dat het Ministerie juist méér sturingsmiddelen krijgt. In theorie kan een vervoerder onder open toegang rijden waar hij wil, maar de praktijk is dat hij voor een aantrekkelijke treindienst treinpaden nodig heeft. De capaciteitsverdeling wordt daarmee een belangrijk sturingsinstrument. Het is bijvoorbeeld mogelijk om de treinpaden die benodigd zijn voor een bepaalde treindienst (bijvoorbeeld: Schiphol – Enschede v.v.) als een pakket in de markt te zetten, bijvoorbeeld via een veiling.</p> <p>Een veiling komt op hetzelfde neer als een aanbesteding. Geïnteresseerde doen een bod en verklaren zich akkoord met de voorwaarden. Zo 'n voorwaarde zou kunnen zijn dat het vervoerder de capaciteit daadwerkelijk moet gebruiken en bijvoorbeeld minimaal van 6:30 tot 23:00 uur 2x/uur de treindienst moet aanbieden.</p>
ALLRAIL	<p>De aanname van het Ministerie dat er "aan open toegang-vervoerders slechts beperkte eisen gesteld kunnen worden" is te kort door de bocht: het kan weldegelijk, maar dan via algemene regels of via voorwaarden gekoppeld aan de capaciteitsverdeling. Dit kan dus geen argument zijn waarom er moet worden gekozen voor een Hoofdrailnetconcessie – zeker nu blijkt dat zo 'n concessie om andere redenen juridisch niet haalbaar is.</p>
ALLRAIL	<p>Onderken dat open toegang en concessievervoer kunnen overlappen maar niet naast elkaar in directe concurrentie op dezelfde verbinding kunnen bestaan.</p>
ALLRAIL	<p>Onderzoek op welke manier open toegang-treindiensten gereguleerd kunnen worden, bijvoorbeeld via veilingen van capaciteitspakketten.</p>
FMN, brief 18 februari	<p>Zoals al beschreven in de brief waartoe deze bijlage behoort, stelt het beleidsvoornemen dat het "nieuwe HRN" zou bestaan uit het huidige HRN, minus de lijn Zwolle-Leeuwarden en plus enkele (overigens nog niet gedefinieerde) veranderingen op het gebied van internationaal spoorvervoer. Met zo'n scope van een HRN gaat het ministerie volgens de FMN voorbij aan de juridische realiteit:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- De IC-lijnen van NS zijn renderende lijnen (NS spreekt zelf zelfs over "overwinst"). In die gevallen zal open toegang normaliter in een aanbod voorzien en is onderhandse gunning dus niet toegestaan. Waar open toegang niet voorziet, dienen de IC-lijnen te worden aanbesteed; ook in die gevallen is de kans meer dan reëel dat een aanbesteding een adequaat aanbod oplevert zodat onderhandse gunning niet in beeld komt.</li> <li>-De sprinterlijnen liggen veelal regionaal (vaak zelfs in één provincie), zijn eenvoudig van aard, voldoen in (nagenoeg) alle gevallen niet aan de eisen die het Vierde spoorpakket stelt aan onderhandse gunning en zijn bovendien eenvoudig en snel in de markt te zetten. Daarom is onderhandse gunning van de regionale lijnen eveneens uitgesloten: zij dienen door open toegang, of als dat geen adequaat aanbod oplevert, door middel van aanbesteding in de markt gezet te worden.</li> </ul>

	FMN, brief 18 februari	Het concept-beleidsvoornemen doet vermoeden dat niet serieus overwogen is hoe de kwaliteit van dienstverlening bij open toegang andere aspecten daarbij wel degelijk gestuurd kunnen worden via het stellen van algemene regels. Van het ministerie mag dan ook gevraagd worden dat zij - in lijn met het Europese recht - een deugdelijke, objectieve analyse uitvoert op dit punt, waarbij het wél faciliteren van open toegang het uitgangspunt moet zijn. FMN denkt graag met het ministerie mee over de manier waarop dat invulling kan krijgen.	
<b>De ingestoken omvang van het HRN in relatie tot het evenredigheidsbeginsel</b>	ALLRAIL	In de tweede alinea van artikel 2bis van de PSO-verordening is bepaald dat bevoegde instanties bij het bepalen van de specificaties van een PSO (oftewel: wat tot de vervoerconcessie behoort) "naar behoren rekening moet houden met het evenredigheidsbeginsel, overeenkomstig het Unierecht". Uit de Spoormarktmonitor van de ACM blijkt dat het huidige Hoofdrailnet circa 95% van de markt voor personenvervoer per spoor omvat, gemeten naar passagierskilometer. De voorgenomen nieuwe Hoofdrailnetconcessie zou slechts marginaal kleiner worden en dus nog steeds circa 90% van de markt omvatten.	De diensten die deel uitmaken van de HRN-concessie vormen een samenhangend geheel en zijn daarmee evenredig. In het verleden zijn (vrijwel alle losse) diensten gedecentraliseerd. Het is, naar mijn inzicht, uitermate risicovol om op korte termijn de HRN-concessie verder te verkleinen zonder aanmerkelijke risico's voor de coördinatie of de betrouwbaarheid van het vervoer per spoor. Ik verwijs hiervoor tevens terug naar de bouwstenen die zijn opgeleverd en aan de Tweede Kamer zijn verstuurd met de brief van juni 2020. De geschetste ambities van het OV-beleid, de bredere maatschappelijke ontwikkelingen en de wens om de reële vervoervraag met zekerheid te bedienen, gelet op de kenmerken van spoorvervoer in de Nederlandse context, zorgen ervoor dat het mijn voornemen is om het aanbod van spoorvervoerdiensten op het HRN en de eisen die daaraan worden gesteld, vast te leggen in één openbaar dienstcontract.
	ALLRAIL	De Hoofdrailnetconcessie is geen logisch samenhangend geheel, maar simpelweg datgene wat overbleef nadat diverse trajecten gedecentraliseerd waren. In ons rapport "Het Hoofdrailnet en de Europese spoormarktordening – De vernieuwde PSO-verordening en haar gevolgen voor het Nederlandse Hoofdrailnet" hebben wij uitgebreid onderzoek gedaan naar de totstandkoming en de bestandsdelen van het Hoofdrailnet. De conclusie is dat het Hoofdrailnet geen eenheid is, maar bestaat uit duidelijk te onderscheiden deelnetten, zowel geografisch als qua producttype.	
	ALLRAIL	De onderlinge samenhang tussen een HSL-trein van Amsterdam naar Breda en de Sprinter van Utrecht naar Baarn is nihil. Laatstgenoemde verlaat überhaupt niet de provincie Utrecht. Ook is het arbitrair waarom de stoptreindienst van Amersfoort naar Ede-Wageningen wordt aanbesteed, maar de Sprinter van Ede-Wageningen naar Arnhem dan per se tot het Hoofdrailnet zou moeten behoren. Laatstgenoemde ligt volledig in de provincie Gelderland. Dat op hetzelfde traject ook Intercity 's rijden is geen argument, getuige de trajecten Wierden-Enschede, Roermond-Maastricht en Sittard-Heerlen waar gedecentraliseerde Sprinters de sporen met Intercity 's delen. Er zit geen logica achter waarom Ede-Wageningen – Arnhem per se in het Hoofdrailnet zou moeten, terwijl bijvoorbeeld Roermond – Maastricht daar niet in hoeft.	
	ALLRAIL	Een mega-concessie die in feite bestaat uit losse onderdelen die ook net zo goed afzonderlijk in een concessie hadden kunnen worden opgenomen, maakt dat de Hoofdrailnetconcessie in strijd is met het evenredigheidsbeginsel. Het is simpelweg niet evenredig om zo 'n enorme concessie te handhaven. Dit geldt temeer omdat uit die disproportionele omvang min of meer automatisch de keuze voor één vervoersbedrijf (NS) volgt, terwijl bij een verdeling in kleinere concessies ook andere vervoerders in aanmerking zouden komen.	
	ALLRAIL	Daarnaast is sprake van een onnodige samenvoeging van opdrachten, hetgeen in strijd is met artikel 1.5 van de Aanbestedingswet 2012. Met name de samenvoeging van intercity 's en Sprinters is evident onnodig, gezien het feit dat dit volstrekt verschillende producttypen zijn met een verschillende vervoersmarkt en verschillend materieel.	

ALLRAIL	Bij een zorgvuldige lezing van de PSO-verordening is met name uit artikel 2 onder e) een aantal stappen af te leiden die in het traject naar concessieverlening gezet moeten worden. 1) De PSO-verordening schrijft voor dat eerst wordt vastgesteld welke vervoersdiensten per spoor de overheid vanuit het algemeen belang wenselijk vindt. Dat is in Nederland echter überhaupt nog nooit gebeurd. Het ligt voor de hand dat hierbij ook de politiek en andere stakeholders worden betrokken.
ALLRAIL	2) Wanneer er een lijst is van wenselijke treinverbindingen, is het vervolgens zaak deze onder te verdelen in treindiensten waarvoor compensatie van de overheid nodig is, en treindiensten die rendabel zijn. Een Europese marktconsultatie ligt daarbij voor de hand.
ALLRAIL	3) De overheid kan de rendabele treindiensten ofwel aan de NS (en andere vervoerders) overlaten en er op vertrouwen dat die geleverd worden, maar kan ter borging van de continuïteit er ook voor kiezen om deze treindiensten als een "pakket van treinpaden" via een veilig in de markt te zetten. In feite is dat een soort aanbesteding, maar dan voor rendabele treindiensten.
ALLRAIL	4) De treinverbindingen die niet zonder compensatie kunnen worden uitgevoerd moeten in concessies worden onderverdeeld. Het Ministerie heeft daarna beleidsvrijheid om te bepalen of ze die concessies decentraliseert of onder haar eigen verantwoordelijkheid houdt. Het uitgangspunt is dat concessies vanaf 25 december 2023 openbaar worden aanbesteed, tenzij in bepaalde in de PSO-verordening gespecificeerde gevallen.
FMN, brief 18 februari	De conclusie is dan ook dat de verondersteld noodzakelijke "robuuste omvang" van het HRN voldoende onderbouwd noch gelegitimeerd is en er geen goede reden te bedenken valt waarom - als er alvoor een nieuw HRN wordt gekozen - dat deze omvang zou moeten hebben.
FMN, brief 18 februari	Ook de stelling (p. 1) dat "een nieuwe vervoerconcessie voor het hoofdroilnet voor NS de beste kans biedt om de continue verbetering van de kwaliteit en intensiteit van het personenvervoer op het hoofdroilnet voort te zetten". Zo een standpunt is ongefundeerd zolang voornoemde marktverkenning niet uitgevoerd is en er dus geen (serieus) onderzoek is gedaan naar alternatieve opties waarmee vervolgens een vergelijking gemaakt kan worden. Overigens zijn er tal van verbeteringen denkbaar die -vergeleken bij de huidige situatie - tot een beter resultaat zouden leiden. Een marktuitvraag, zoals hieronder voorgesteld, zou zulke verbeteringen ook in beeld brengen.
FMN, brief 18 februari	FMN herhaalt daarom de noodzaak van het organiseren van een marktuitvraag en verzoekt het ministerie om die uit te voeren op de wijze zoals beschreven in de brief waartoe deze bijlage behoort.

<b>Overige</b>	ALLRAIL	<p>Versterk het juridische kennisniveau bij het Ministerie van IenW aangaande de Europese spoormarktordening, in het bijzonder het onderscheid tussen open toegang en PSO, hoe zij in onderlinge verhouding tot elkaar staan, en welke rol het Ministerie in die marktordening heeft of zou moeten hebben.</p> <p>Wij willen u met name dringend adviseren het juridische kennisniveau van de Europese marktordening met spoed te vergroten, aangezien wij constateren dat dit nu niet goed gaat. Daardoor wordt nu niet onderkend dat niet de Wet Personenvervoer 2000, maar de PSO-verordening het relevante juridische kader geeft. Voorts worden belangrijke elementen van het Europese juridische kader niet herkend of onderkend, zoals het uitgangspunt dat winstgevendende treindiensten überhaupt niet in een vervoerconcessie thuishoren. Wij hopen dat het Ministerie wil toegeven dit gemist te hebben.</p>	Ik heb kennis genomen van de suggesties ten aanzien van onze interne, organisatorische inrichting, maar acht deze thematiek niet geschikt voor het BVN.
	ALLRAIL	<p>ALLRAIL heeft het rapport "Het Hoofdrailnet en de Europese spoormarktordening – De vernieuwde PSO-verordening en haar gevolgen voor het Nederlandse Hoofdrailnet" opgesteld, met daarin antwoord op de vragen welke consequenties de Europese marktordening voor het Hoofdrailnet heeft, en wat nu de resterende beleids optie voor het Ministerie zijn.</p> <p>Graag verzoeken wij u om van bijgesloten rapport kennis te nemen en te betrekken bij uw verdere beleids- en besluitvorming. Daarnaast vragen wij u om dit advies en het bijgesloten rapport integraal aan de Tweede Kamer ter beschikking te stellen.</p>	Dat doen we o.a. door uw inbreng in het publieke domein beschikbaar te stellen.