

Woo-verzoek 2020-69.1 Totaal documenten (deels) openbaar

inzake de interne correspondentie van het Ministerie van IenW over het voornemen tot onderhandse gunning van het hoofdrailnet aan de Nederlandse Spoorwegen

Tijdvak: 1 september 2017 tot en met 8 juli 2020

Bijlage 1: Stand van zaken onderzoeken besluit marktordening

Planningsoverzicht onderwerpen

In onderstaand planningsoverzicht treft u in de tijd het verwachte verloop van de besluitvorming marktordening spoor inclusief de planning van de oplevering van de onderzoeken, de interne bespreking met u, de gesprekken die u heeft met stakeholders op dit onderwerp en de wijze waarop kabinet en Kamers betrokken worden.

In het schema hieronder vindt u een voorstel voor bespreking van onderwerpen elke maand. In november willen wij een eerste integraal beeld bespreken. Dat integrale beeld wordt gevuld met de uitkomsten van de onderzoeken en het voorstel is om het integrale beeld gedurende elk regulier overleg aan de orde te laten komen zodat langzaam 'gebouwd wordt' aan het besluit.

Mnd	Oplevering onderzoeken	Intern maandelijks regulier overleg	Uw relevante overleggen met stakeholders	Kabinet / 2^e en 1^e Kamer
10/19	- Onderzoek effecten decentralisatie Limburg ivm samenloop (éénmeting)	<i>9 oktober</i> <ul style="list-style-type: none"> Open toegang – onderzoek en voorstel voor reactie en eerste beleidscontouren Voorstel omgaan met ACM-rapport nav AO Spoor 25 sept. Voorstel bespreken stationsonderzoek in november 	<i>2 oktober</i> Bila gesprek FMN (Hettinga) <i>9 oktober</i> Bila gesprek Rover (5.1.2.e) <i>(17 oktober:</i> stakeholderoverleg op directie/ RvB niveau (5.1.2.e of DG Mo zit voor))	
11/19		<i>Begin november in reguliere staf:</i> <ul style="list-style-type: none"> Concept reactie op ACM update quick scan gelijk speelveld bij regionale aanbestedingen (ovb van uitkomst procedure vergadering TK of zij een update van het ACM-rapport willen) <i>11 november</i> <ul style="list-style-type: none"> Bespreken eerste integraal beeld Stations – uitkomsten onderzoek en eerste beleidscontouren <i>In voorbereiding BO MIRT:</i> <ul style="list-style-type: none"> Decentralisatie – concept-afspraken provincies 	<i>20/21 november:</i> BO Mirt (tbv onderwerp decentralisatie) <i>28 november:</i> Bila gesprek NS (van Boxtel)	<i>Eind november (evt. in één brief):</i> <ul style="list-style-type: none"> Kamerbrief met reactie op ACM-update quick scan gelijk speelveld Kamerbrief onderzoek kansen en bedreigingen open toegang en uw reactie op de bevindingen uit dat rapport Terugkoppeling van gesprekken met provincies over mogelijke decentralisatie sprinterdiensten RA.
12/19	- Eind december: Effecten van openbaar aanbesteden van het ov	<i>3 december</i> <ul style="list-style-type: none"> Onderzoek effecten openbaar aanbesteden ov – concept 	<i>5 december:</i> Bestuurlijk NOVB	<i>Begin december (ovb)</i> AO Spoor?

	- Eind december: Onderzoek positie stations	onderzoeksbevindingen en eerste mogelijke beleidscontouren • Onderzoek effecten decentralisatie Limburg en samenloop – onderzoeksresultaat		
01/20	- Onderzoek reikwijdte (ovb van mogelijkheden ProRail)	<i>7 januari</i> • ntb	<i>Jan/feb (ovb):</i> Bestuurlijk overleg met de provincies ikv besluit decentralisatie	
02/20	- Onderzoek openbaar aanbesteden HRN - Onderzoek positie HSL- Zuid	<i>11 februari</i> • Openbaar aanbesteden HRN – concept onderzoeksresultaten en beleidscontouren (i.c.m. onderhands gunnen) • Positie HSL – concept bevindingen	(3 ^e Stakeholderoverleg op directie/ RvB niveau (5.1.2.e /DG Mo zit voor)) Bestuurlijk NOVB? (nog in te plannen)	
03/20		<i>10 maart</i> • Ntb		<ul style="list-style-type: none"> • CFEZIL (tbv besluit marktordening) • Resultaten MTR en aangepaste concessie naar Kamer
04/20		<i>14 april</i> • Ntb		<ul style="list-style-type: none"> • RFEZIL • Integraal besluit in Ministerraad • Integraal besluit naar beide Kamers inclusief onderzoeken: <ul style="list-style-type: none"> ◦ <i>Openbaar aanbesteden HRN (of onderhands)</i> ◦ <i>Positie HSL-Zuid</i> ◦ <i>Effecten openbaar aanbesteden ov</i> • <i>Positie stations</i>
05/20	-			

Onderwerp: Decentralisatie Sprinterdiensten

DG/Directie: DGMO/OVS
Akkoord dgMo: <verloopt via HPRM>

Aanwezig: 5.1.2.e, 5.1.2.e, 5.1.2.e

Bijlage:

- Juridische analyse (interne analyse)
- Quicksan reizigersdata
- Onderzoeken netto financieel effect mogelijke decentralisatie sprinterdiensten

Bevat persoonlijke beleidsopvattingen

Doel:

Hierbij informeren wij u over de stand van zaken van de mogelijke decentralisatie van sprinterdiensten en leggen we een ambtelijk afgestemde besluittekst voor de BO's MIRT aan u voor.

Samenvatting

Uit gesprekken met de bestuurders van de provincies blijkt dat de provincie Fryslân ambitie heeft om de sprinterdienst Zwolle-Leeuwarden te decentraliseren. Gelderland en Overijssel hebben een 'positieve grondhouding' t.a.v. de decentralisatie van Apeldoorn-Enschede. 5.2.1. + 5.1.2.i. Alle provincies hebben (sterk) de voorkeur om de sprinterdiensten te decentraliseren op het moment dat reeds aanbestede aanpalende decentrale spoorconcessies aflopen. Voor de noordelijke lijnen is dat in 2035 en voor lijn Apeldoorn – Enschede is dat 2025 of 2032, om zo deze lijnen meteen te kunnen integreren in een nieuwe aanbestede OV-concessie. Het voornemen tot decentraliseren kan worden vastgelegd in een bestuurlijke afspraak met decentrale overheden. In de nieuwe HRN concessie kan worden opgenomen dat de vervoerder aan wie het HRN gegund wordt moet meewerken aan deze decentralisaties en daarvoor ook de benodigde informatie zal moeten verstrekken.

Nadere advisering aan u volgt na verder ambtelijk en bestuurlijk overleg met de provincies voor en na BO's MIRT.

BO's MIRT

U heeft in het AO Spoor van 25 september jl. toegezegd na de BO's MIRT een update te geven van de gesprekken met de provincies. Gezien het feit dat u pas in 2020 een integraal besluit neemt over de marktordening en sturing is met de provincies het volgende hamerpunt afgestemd:

Voor de sprinterdiensten Zwolle – Leeuwarden/Groningen

- Rijk en regio zetten de gesprekken over de mogelijkheden en voorwaarden voor een eventuele decentralisatie van de sprinterdiensten Zwolle – Leeuwarden en Zwolle – Groningen.
- Onderwerp van deze gesprekken is o.a., de mogelijkheden tot verbetering van huidige treinproduct voor de reiziger (bediening en frequenties), de financiën (investeringen en exploitatie) en het moment van een mogelijke decentralisatie.

Voor de sprinterdienst Apeldoorn – Enschede

- Rijk en regio delen gezamenlijk de ambitie voor een mogelijke decentralisatie van de sprinterdienst Apeldoorn – Enschede.
- Alvorens hierover nader te kunnen besluiten zetten zij de gesprekken over de mogelijkheden en voorwaarden voort. Onderwerp van deze gesprekken is o.a., de

mogelijkheden tot verbetering van huidige treinproduct voor de reiziger (bediening en frequenties), de financiën (investeringen en exploitatie) en het moment van een mogelijke decentralisatie.

Met de Kamer is steeds gecommuniceerd dat besluitvorming over de decentralisaties onderdeel is van de integrale besluitvorming over de marktordening in 2020.

Toelichting

Aanleiding

In het regeerakkoord (RA) heeft het kabinet aangekondigd meer sprinterdiensten op het hoofdrailnet toe te willen voegen aan regionale OV-concessies om tot een regionaal geïntegreerd aanbod van trein, tram/metro en bus te komen. Het kabinet richt zich daarbij op één of meer van de lijnen Apeldoorn-Enschede, Zwolle-Groningen/Leeuwarden en Dordrecht-Breda (in combinatie met de Merwede-Lingelijn). In het RA staat dat bij een decentralisatie NS net als alle andere marktpartijen aan deze regionale concessies mag meedoen.

Proces

Om feitelijk te onderbouwen in welke mate decentralisatie van één of meer van de genoemde lijnen bijdraagt aan het regionaal geïntegreerde aanbod, is in 2018 een quickscan uitgevoerd. Op basis van de quickscan kon nog geen definitieve uitspraak worden gedaan of en in welke mate decentralisatie bijdraagt aan een regionaal geïntegreerd aanbod van trein, tram/metro en bus dan wel een beter product voor de reiziger. Aanvullend op de quickscan is een kwantitatieve analyse van de reigersdata (OV-chipkaartdata) uitgevoerd en zijn financiële en juridische analyses uitgevoerd. Meer informatie over deze aanvullende onderzoeken vindt u in de bijlage. De resultaten van de aanvullende analyses zijn onlangs besproken met de provinciale bestuurders. Hieronder treft u per lijn een stand van zaken aan.

Sprinterdiensten Zwolle – Groningen en Zwolle – Leeuwarden

Uit gesprekken met de gedeputeerde van Groningen (Gräper) blijkt dat 5.2.1. + 5.1.2.i

Groningen heeft daarom voorgesteld in te zetten op een decentralisatie per 2035 als de nieuwe noordelijke concessie in werking moet treden, zodat de te decentraliseren lijn kan worden opgenomen in de reeds bestaande concessie. Zo ontstaat er geen extra last door een extra aanbesteding of het beheer van een extra concessie. 5.2.1. + 5.1.2.i

Het decentralisatievoornemen kan worden vastgelegd tijdens een bestuurlijk overleg met u begin 2020 (rondom de integrale besluitvorming ordening). In de volgende HRN-concessie zal een bepaling moeten worden opgenomen dat de vervoerder meewerkt (alle gegevens ter beschikking stelt) die nodig zijn voor de besluitvorming over de decentralisatieovereenkomst en het te nemen decentralisatie besluit. Met het vastleggen van de intentie en de opname van dergelijke artikelen, wordt de bestuurlijke afspraak voor de toekomst meer geconcretiseerd.

Fryslân 5.2.1. + 5.1.2.i

¹ Met het Rijk zijn wij ook in gesprek over decentralisatie van de bevoegdheden over de sprinterdiensten. Met die decentralisatie moet, door betere afstemming met de diensten waarvoor we al concessieverlener zijn, meerwaarde voor de reiziger bereikt worden, waaronder een snellere verbinding met de rest van Nederland.

5.2.1. + 5.1.2.i

Ook wil Fryslân gaan halteren op een nieuw te bouwen station Leeuwarden Werpsterhoeke. Fryslân heeft de middelen voor het station maar om hier te kunnen halteren zijn aanpassingen in de infra nodig of een aanpassing van de dienstregeling van de IC. Fryslân is hierover in gesprek met NS en verwacht hier (ook) met een andere vervoerder afspraken over te kunnen maken.

Uit ambtelijke gesprekken blijkt dat de provincie een mogelijke decentralisatie koppelt aan investeringen in de infrastructuur. Fryslân informeert IenW over hun ambities en het ontwikkelpad dat ze voor zien. Mocht Fryslân opteren voor een decentralisatie en aanbesteding dan is het meest logische moment hiervoor 2025 als de huidige HRN-concessie afloopt. Voor het integrale orderingsbesluit kan dan een intentie-overeenkomst met de provincies worden gesloten en daarna een decentralisatieovereenkomst.

De betreffende sprinterdiensten lopen deels door de provincies Overijssel en Drenthe. 5.2.1. + 5.1.2.i

Drenthe en Overijssel moeten instemmen met de mogelijke decentralisaties. Het opdrachtgeverschap voor de aanbesteding kunnen deze provincies overdragen aan Fryslân en/of Groningen.

De consumentenorganisaties 5.2.1. + 5.1.2.i

Financiën

De financiële gevolgen voor decentralisaties per 2035 zijn nog te bepalen. Hierover is dan ook nog niet concreet gesproken of onderhandeld met de provincies.

Uit de aanvullende onderzoeken is gebleken dat 5.2.1. + 5.1.2.i, 5.1.1.c

De provincies weten dat deze cijfers het startpunt van gesprek zijn voor IenW (in principe budgetneutrale operatie) maar zullen uiteindelijk een bepaalde bijdrage van IenW willen voor de exploitatie.

Als concreet sprake is van een decentralisatie dient ProRail een capaciteitsanalyse te doen om te bepalen:

- a) Welke aanpassingen sowieso nodig zijn bij een decentralisatie (bijvoorbeeld wat extra opstelcapaciteit) en;
- b) welke investeringen in de infra nodig zijn bij verbeteringen voor de reiziger zoals frequentieverhogingen en bedienen extra stations.

De kosten hiervoor willen de provincies niet alleen dragen.

Sprinterdienst Apeldoorn - Enschede

Uit gesprekken met de gedeputeerden uit Gelderland (Van der Meer) en Overijssel (Boerman) blijkt een positieve grondhouding ten opzichte van de decentralisatie. 5.2.1. + 5.1.2.i

Bepalend voor het vervolgtraject is met name het moment van decentralisatie. Het meest waarschijnlijk is een decentralisatie per 2032, zodat de sprinterdienst kan worden

meegenomen in de aanbesteding van de nieuwe Blauwnetconcessie. 5.2.1. + 5.1.2.i

5.2.1. + 5.1.2.i

Financiën

5.1.1.c + 5.1.2.i



Minister Milieu en Wonen

**NB: deze nota is opgesteld t.b.v. intern beraad en
bevat persoonlijke beleidsopvattingen**

nota ter informatie

Regulier overleg marktordening 11 november 2019

Bestuurskern

Dir. Openbaar Vervoer en
Spoor
OV en Stations

Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Contactpersoon

5.1.2.e

Senior beleidsmedewerker

T 070-5.1.2.e

M +31(0)6-5.1.2.e

5.1.2.e @minienw
.nl

Datum

1 november 2019

Kenmerk

IENW/BSK-2019/234053

Aanleiding

Op maandag 11 november (10.45-11.45 u) is het maandelijkse regulier overleg marktordening spoor. Graag bespreken we met u:

1. Contouren van het besluit in april/mei 2020 van de marktordening op het spoor na 2024
2. Onderzoeksresultaten stationsordening en een voorstel voor vervolgstappen

In de bijlagen vindt u:

- Het uitgebreide contourendocument met scenario's voor gunning van de HRN-concessie
- Een samenvatting van de onderzoeksresultaten van de stationsordening
- De voorlopige planning tot aan het besluit.

1. Contouren besluit marktordening spoor

Vooraf

- Hoewel de onderzoeken naar openbaar aanbesteden/ onderhands gunnen van het HRN en de mogelijkheden voor een aanpassing van de reikwijdte van het HRN net gestart zijn, en ook de andere bouwstenen (onderzoeken/trajecten zoals decentralisatie en de MTR) nog in volle gang zijn, kunnen op basis van eerste beelden wel voorzichtig de contouren voor het besluit over de marktordening op het spoor na 2024 geschetst worden. In (het eerste deel van) deze nota concentreren we ons op het kernbesluit: de gunning van de HRN-concessie en de reikwijdte van die concessie.
- Er worden/zijn meer onderzoeken (bouwstenen) uitgevoerd: kansen en bedreigingen open toegang, effecten van openbaar aanbesteden in het ov, ACM-quick scan, en opties voor stationsordening. Verwacht wordt dat deze bouwstenen leiden tot de uitwerking van maatregelen om open toegang in goede banen te leiden, mogelijke aanvullende maatregelen in het kader van het toezicht op de spoormarkt en/of om bepaalde effecten van openbaar aanbesteden te adresseren. Dat is in deze contouren nog niet meegenomen omdat onderzoeken nog niet afgerond zijn.

T.b.v. intern beraad, bevat persoonlijke beleidsopvattingen

Kernbesluit en uitgangspunt bij besluit

- U heeft aangekondigd een integraal besluit te willen nemen voor de marktordening op het spoor na 2024. Kern van het besluit is de keuze of het hoofdrailnet opnieuw onderhands aan NS wordt gegund of dat de keuze voor aanbesteden wordt gemaakt. Onderdeel daarvan is ook welke omvang dat hoofdrailnet dan heeft (decentralisatie vier lijnen RA, positie HSL zijn daar onderdeel van). Daarnaast werkt u aan vier opties voor de exploitatie en eigendom van stations. Ook kijkt u naar in hoeverre maatregelen in de randvoorwaardelijke sfeer nodig zijn. Dan gaat het om maatregelen om het gelijke speelveld op de spoormarkt te blijven borgen en om de gevolgen - gewenst en ongewenst - van de introductie van open toegang tot het spoor in goede banen te leiden.
- U hanteert het uitgangspunt dat het belang van de reiziger voorop staat, zonder de financiële gevolgen voor de Staat uit het oog te verliezen. Het is een complex speelveld en het besluit moet in een dynamische context worden genomen. Dat wilt u zorgvuldig en stapsgewijs doen zodat we de transitierisico's en kosten kunnen beperken. Het doorvoeren van grotere veranderingen is kostbaar en vergt tijd, terwijl de Nederlandse spoorsector het over de gehele linie in vergelijking met andere landen behoorlijk goed doet.

Gevolgen nieuw Europees kader en de positie van NS

- Met de implementatie van het Europese Vierde Spoorwegpakket wordt beoogd om de binnenlandse spoormarkten meer concurrerend te maken zodat de reiziger een beter ov-product krijgt. Aanbesteden wordt de norm in Europa. De regels om treinconcessies onderhands te gunnen worden na 2023 flink aangescherpt. Verder wordt door de introductie van open toegang vanaf 2021 (vanaf 2025 voor HRN) het voor nieuwe spoorvervoerders interessant om trajecten met veel reizigers die winstgevend zijn te gaan bedienen zonder concessie en dus toegang te vragen tot de infrastructuur. Bij een gelijkblijvende grootte van de HRN-concessie kunnen opentoeegangvervoerders relatief gemakkelijk toegang verkrijgen – mits capaciteit beschikbaar is. ACM moet met de EET-toets de aantasting door de opentoeegangvervoerder op het economisch evenwicht van de gehele concessie beoordelen. Die aantasting zal per definitie geringer zijn als de omvang van de concessie groter is.
- Met het oog op de Europese ontwikkelingen naar meer concurrentie op het spoor en een steeds drukker bereden netwerk is het de vraag of de positie en de aansturing van NS in zijn huidige vorm in de toekomst houdbaar is. Voor de reiziger is de aantrekkelijkheid van het openbaar vervoer en spoor afhankelijk van de mate van integratie en samenwerking tussen vervoerders, ProRail en overheden. NS heeft hierin een belangrijkste positie als grootste spoorvervoerder. Maar van oudsher doet NS meer dan alleen het uitvoeren van treindiensten. NS voert ook taken uit die meer te kwalificeren zijn als systeemtaken: de ontwikkelfunctie van het netwerk, het opstellen van de dienstregeling op het spoor, zorg dragen voor een goede transferfunctie op stations, aanbieden van diensten op stations, de verkeersleiding etc. De borging van deze publieke taken verdient extra aandacht in de toekomstige concessiesystematiek.
- De vraag is of het logisch is NS nog bepaalde systeemtaken als de ontwikkelfunctie en de dienstregeling te laten uitvoeren. Dit moet meegenomen worden in de overwegingen van het besluit over de marktordening op het spoor.

T.b.v. intern beraad, bevat persoonlijke beleidsopvattingen

Onderhands gunnen/ openbaar aanbesteden HRN

- Het openbaar aanbesteden van het HRN als geheel lijkt geen reële optie; de optie kan niet binnen het tijdsbestek (voor 2025 als de nieuwe concessie start) worden gerealiseerd, de risico's (voor de continuïteit, financieel, etc.) zijn aanzienlijk en er zal geen politiek draagvlak voor zijn, mede gezien de resultaten van de MTR waaruit blijkt dat NS goed presteert.
- Onderhands gunnen van (delen van) het HRN lijkt daarom wederom voor de hand te liggen. Die onderhandse gunning is vanaf 2023 wel aan strengere voorwaarden verbonden vanuit het Europese vierde spoorwegpakket¹. De Europese Commissie zal naar verwachting streng toezien op een goede onderbouwing van de keuze om onderhands te gaan.
- Gezien de eisen die worden gesteld aan de volgende concessies zal de positie van de Staat ten opzichte van de NS naar alle waarschijnlijkheid vrij fundamenteel moeten veranderen. De Staat dient veel meer inzicht op de verschillende onderdelen van NS te krijgen en in staat te zijn te sturen op kwaliteit en efficiency zonder uiteraard een goede en zelfstandige bedrijfsvoering te verstoren. De aanhoudende groei van het aantal reizigers en nieuwe ontwikkelingen zoals MaaS vergen bovendien een overheid die in staat is om meer regie te nemen als dat nodig is. Daarbij kan worden gedacht aan meer sturing op tarieven en dienstregeling, onafhankelijk van de nationale vervoerder NS. Er kan op termijn gedacht worden aan de optie van een nationale vervoersautoriteit om de stelselverantwoordelijkheid beter te kunnen borgen met meer kennis en informatie aan de kant van de overheid.
- Het Europese kader biedt de mogelijkheid om uiterlijk eind 2023 de HRN-concessie onder dezelfde voorwaarden te gunnen (een soort verlenging). De strengere voorwaarden zijn dan nog niet van toepassing. Om ons beter voor te bereiden voor mogelijke grotere keuzes zoals meer marktopening door openbaar aanbesteden van delen van het HRN (zie hieronder), of ontvlechting van NS op bepaalde punten, kan worden overwogen de HRN-concessie eind 2023 voor een bepaalde periode (bijvoorbeeld 5 jaar) te gunnen. Overigens lijken een aantal EU-lidstaten voor de optie van onderhandse gunning uiterlijk 2023 te willen kiezen (o.a. België).

Voorwaardelijke gunning HRN-concessie met reële dreiging van verlies delen HRN voor NS

5.2.1. + 5.1.2.i

¹ Er mag alleen onderhands gegund worden onder twee cumulatieve voorwaarden: 1. de concessie leidt tot betere spoorprestaties in kwaliteit en/of kosteneffectiviteit in vergelijking met de eerdere concessie, en 2. onderhandse gunning is gerechtvaardigd in het licht van "de relevante structurele en geografische kenmerken van de betrokken markt en het betrokken spoorwegnet, en met name de omvang ervan, de kenmerken van de vraag, de complexiteit van het net, het technische en geografische isolement ervan en de onder het contract vallende diensten"

T.b.v. intern beraad, bevat persoonlijke beleidsopvattingen

- Een terugvaloptie is een management-aanbesteding. Deze optie wordt, mede gelet op de wetsgeschiedenis, gezien als de meest realistische vorm van het in de markt zetten van (delen) van de hoofdrailnetconcessie. Meer over het instrument management-aanbesteding vindt u in het uitgebreide contourendocument.
- Op termijn kan worden gedacht aan het ontvlechten van centrale functies van NS zodat IenW beter kan sturen op samenwerking en efficiency. Een dergelijke stap vergt de oprichting van iets als een 'vervoersautoriteit' waar het vervoer per spoor (en mogelijk meer OV) centraal wordt geregistreerd. Gezien de Europese ontwikkelrichting naar meer marktopening kan een dergelijke beweging zelfs als 'no regret' worden gezien en een randvoorwaarde voor toekomstige aanbestedingen van (delen van) het HRN.
- Verdergaande terugvalopties zijn het afsplitsen van delen van het HRN (zie hieronder) die vervolgens wel aanbesteed kunnen worden. In deze scenario's ligt de oprichting van een vervoersautoriteit ook voor de hand gezien de benodigde afstemming tussen vervoerders.

Reikwijdte HRN-concessie en mogelijkheden voor meer marktopening

- Uit het onderzoek aanbesteden/onderhands gunnen (incl. varianten reikwijdte) zal moeten blijken of de varianten waarbij het netwerk wordt verdeeld in een intercity- en een stoptreinproduct (wens FMN) of 5.2.1. + 5.1.2.1 binnen de huidige kaders risicovol zijn en passend bij de uitdagingen waar het spoornetwerk voor staat.
- In het bijzonder voor de variant waarbij het netwerk wordt verdeeld in een intercity- en een stoptreinproduct geldt dat de samenloop sterk toeneemt. Hoewel uit de studie naar de samenloop van treindiensten als gevolg van de decentralisatie in Limburg (onderdeel MTR) blijkt dat de samenloop daar niet tot grote problemen leidt, zijn de gevolgen voor intensiever bereiden delen van het netwerk veel groter.
- Beide reikwijdtevarianten leiden tot concurrentie op het spoor en vergen een grote mate van afstemming tussen vervoerders. Voor de reiziger leidt tot dit een suboptimale dienstregeling en kwaliteit. Verwacht kan worden dat een voorwaarde om deze opties goed vorm te geven een vervoersautoriteit is die de dienstregeling maakt en de vervoerders als 'slepers' aanstuurt.
- Een andere variant die we in dit kader willen onderzoeken is of het in de verdere toekomst denkbaar is om het spoornetwerk (samenhangend met infrastructurele ontwikkelingen) in 2 of 3 delen te verdelen en eventueel separaat aan te besteden. 5.2.1. + 5.1.2.1
Randvoorwaarde is uiteraard om de ambities van het kabinet voor groei en spoorboekloos rijden waar te maken.
- Binnen de huidige kaders worden mogelijkheden gezien om in de toekomst meer sprinterdiensten te decentraliseren (die in geringe mate deel uitmaken van het geïntegreerde spoornetwerk). Decentralisatie van sprinterdiensten leidt over het algemeen tot een betere regionale integratie van al het OV en een beter product voor de reiziger. Verdere decentralisatie kan ook passen bij gewenste toekomstige ontwikkelingen zoals de aanleg van lightrailverbindingen in stedelijke regio's. In het scenario waarbij door infrastructurele aanpassingen een hoogfrequente sprinterdienst meer wordt 'losgelegd' van het HRN kan decentralisatie of

T.b.v. intern beraad, bevat persoonlijke beleidsopvattingen

een grotere regionale zeggenschap opportuun zijn. Met de regio's moet worden verkend of zij mogelijkheden zien voor verdere decentralisatie en deze mogelijkheid wordt open gehouden in de volgende concessieperiode.

- Inzake de sprinterdiensten uit het regeerakkoord blijkt uit gesprekken met de bestuurders van de provincies dat de provincie Fryslân ambitie heeft om de sprinterdienst Zwolle-Leeuwarden te decentraliseren. Gelderland en Overijssel hebben een 'positieve grondhouding' t.a.v. de decentralisatie van Apeldoorn-Enschede. **5.2.1. + 5.1.2.i**

Alle provincies hebben (sterk) de voorkeur om de sprinterdiensten te decentraliseren op het moment dat reeds aanbestede aanpalende decentrale spoorconcessies aflopen. Voor de noordelijke lijnen is dat in 2035 en voor lijn Apeldoorn – Enschede is dat 2025 of 2032, om zo deze lijnen meteen te kunnen integreren in een nieuwe aanbestede OV-concessie. Het voornemen tot decentraliseren kan worden vastgelegd in een bestuurlijke afspraak met decentrale overheden. In de nieuwe HRN concessie kan worden opgenomen dat de vervoerder aan wie het HRN gegund wordt moet meewerken aan deze decentralisaties en daarvoor ook de benodigde informatie zal moeten verstrekken.

- Uit onderzoek naar de positie van de HSL-Zuid zal naar verwachting blijken dat de ambitie om de grote binnenlandse vervoersvraag in combinatie met internationale ambities te accommoderen, het beste gebaat is met de huidige situatie waarbij de HSL-Zuid is geïntegreerd in het hoofdrailnet. NS heeft de prestaties op de HSL inmiddels op orde en met nieuw materieel wordt verdere verbetering verwacht. Naast exclusieve binnenlandse en internationale HSL-diensten maakt een blijvende integratie ook de mogelijkheid om andere binnenlandse verbindingen (zoals nu Den Haag-Eindhoven), deels over de HSL aan te bieden. Om een eventuele aanbesteding van de HSL-Zuid interessant te maken voor vervoerders dienen vermoedelijk meer binnenlandse verbindingen aan de HSL-concessie te worden toegevoegd. Hiermee ontstaat significante samenloop op één van de drukste delen van het Nederlandse spoornetwerk. Gezien het bovenstaande ligt het niet voor de hand om het vervoer over de HSL-Zuid opnieuw openbaar aan te besteden. Internationaal vervoer kan hoofdzakelijk via open toegang (in combinatie met binnenlandse open toegang vanaf 2025) worden geborgd.

Samenvattend

- Onderhandse gunning van de HRN-concessie aan NS ligt voor de hand, eventueel na een tijdelijke verlenging van de huidige concessie. Het

5.2.1. + 5.1.2.i

- Het voornemen tot decentraliseren van de sprinterdiensten uit het regeerakkoord kan worden vastgelegd in een bestuurlijke afspraak met decentrale overheden. Decentrale overheden willen de lijnen overnemen op het moment dat zij de diensten aan de bestaande concessies in dat gebied kunnen toevoegen. De nieuwe concessie dient de ingebouwde flexibiliteit te hebben om gedurende de looptijd eventueel ook andere lijnen te decentraliseren.

T.b.v. intern beraad, bevat persoonlijke beleidsopvattingen

- De HSL-Zuid blijft met het oog op de belangrijke functie voor binnenlandse vervoer onderdeel van HRN-concessie en wordt niet opnieuw aanbesteed. Internationaal vervoer kan hoofdzakelijk via open toegang (in combinatie met binnenlandse open toegang vanaf 2025) worden geborgd.

T.b.v. intern beraad, bevat persoonlijke beleidsopvattingen

2. Ordening op stations

In het Regeerakkoord is afgesproken om in de tussentijdse evaluatie van de concessie van NS ook verschillende opties voor het eigendom en de exploitatie van stations na 2024 te bekijken. Het onderzoek dat Royal Haskoning / DHV (RHDHV) daarvoor uitvoert beschrijft op welke wijze de publieke belangen momenteel geborgd zijn, identificeert de knelpunten en geeft een uitwerking van de vier alternatieve opties voor de eigendom en exploitatie van stations. Daarnaast worden de financiële, juridische, mededingings- en organisatorische aspecten en toekomstbestendigheid in kaart gebracht. U vindt een samenvatting van de onderzoeksresultaten in bijlage 2. Het onderzoek bevindt zich in afrondende fase. Het onderzoek is een van de bouwstenen van het ordeningsbesluit.

Graag bespreken wij met u:

1. De uitgewerkte opties voor de stationsordering en het voorstel om toe te werken naar voorkeursopties;
2. 5.2.1. + 5.1.2.i
3. De wijze waarop stakeholders betrokken worden in dit onderzoek;
4. Het onderzoek dat NS en ProRail gezamenlijk laten uitvoeren door McKinsey.

Hieronder treft u per punt een nadere toelichting.

Wij adviseren u:

1. Om een voorlopige inhoudelijke keuze voor twee voorkeursopties te maken en de meer extreme opties 3 'Alles naar ProRail' en 4 'Alles naar NS' nu al af te laten vallen. De opties 1 'huidige ordening met verbeteringen' en 2 'zelfstandige stations organisatie' houdt u open en worden de komende weken verder uitgewerkt in een uitgebreidere "contourennotitie stations".
2. 5.2.1. + 5.1.2.i
3. Om in januari 2020 stakeholders te betrekken bij de concept-eindresultaten van het onderzoek en een principebesluit dat focust op optie 1 of 2 te toetsen bij NS en ProRail.

Nadere toelichting per punt

1. Het RHDHV-onderzoek laat zien dat:
 - Het op dit moment goed gaat met de treinstations in Nederland. De publieke belangen worden effectief gerealiseerd. De reizigers tevredenheid stijgt, vervoerders zijn over het algemeen tevreden en de belastingbetaler krijgt steeds meer waar voor zijn geld.
 - In de huidige ordening, waarin ProRail en NS Stations samen eigenaar zijn van en verantwoordelijk zijn voor stations, houden beide partijen elkaar goed in balans. Knelpunten zijn terug te voeren op onduidelijkheid over rollen, taken en verantwoordelijkheden, onderlinge afstemming, belangen die niet gelijkgericht zijn en de mate waarin stakeholders op stations invloed kunnen hebben.
 - Naast een optimalisering binnen de huidige ordening (= optie 1) zijn er drie alternatieve opties voor ordening van eigendom en verantwoordelijkheden

T.b.v. intern beraad, bevat persoonlijke beleidsopvattingen

onderzocht. Er is een optie onderzocht waarbij een aparte stationsentiteit wordt opgericht op afstand van beide moederbedrijven (= optie 2). Ook zijn de opties 'Alles naar ProRail' (= optie 3) en 'Alles naar NS' (= optie 4) onderzocht.

- Deze alternatieve opties bieden mogelijke verbeteringen in het efficiënt realiseren van de publieke belangen, maar alle opties brengen ook onzekerheid met zich mee ten aanzien van de borging van publieke belangen.

Kanttekeningen	Optie 2 Nieuwe entiteit	Optie 3 Alles naar ProRail	Optie 4 Alles naar NS
Juridische aspecten	Past binnen Europese richtlijnen. Geen gevolgen voor DZI.	Past binnen Europese richtlijnen. Grote gevolgen DZI.	Past binnen Europese richtlijnen. Grote juridische gevolgen en grote gevolgen voor DZI.
Financiële stromen	Optimalisatie mogelijk binnen één entiteit. Budgetgestuurd en opbrengstengestuurd werken binnen één organisatie	Optimalisatie mogelijk binnen ProRail. Mogelijk minder resultaat uit commerciële exploitatie.	Optimalisatie mogelijk binnen NS. Mogelijk meer nadruk op commercie.
Mededingings aspecten	PM	PM	PM

Argumentatie om opties 3 en 4 reeds voorlopig af te laten vallen en optie 1 en 2 nader te verkennen

Argumenten voor

- De analyse van RHDHV ondersteunt het beeld dat het over het algemeen goed gaat met stations en dat de reiziger de stations goed waarderen. Het is dan de vraag of het voor de hand ligt om met een ingrijpende wijziging in het systeem te veranderen. De transitie is – in ieder geval tijdelijk- risicovol voor de reizigersbeleving.
- Perspectief van de reiziger: Vanuit het perspectief van de reiziger zou de reizigerstevredenheid bij optie 2, 3 en 4 op korte termijn achteruit kunnen gaan doordat de opties ingeregeld moeten worden en er daarbij frictie- en transitiekosten ontstaan. De balans die er nu is in de samenwerking tussen NS en ProRail zal weer opnieuw moeten worden gevonden. Bij optie 1 speelt dat naar verwachting minder, omdat de wijzigingen beperkt zijn. Op lange termijn kan de reizigerstevredenheid zich in alle opties herstellen.
- De analyse laat zien dat er in de huidige ordening knelpunten bestaan die de efficiëntie schaden. RHDHV schat echter in dat de huidige ordening mogelijkheden biedt om de knelpunten op te lossen. Op inhoud kunnen vanuit (rijks)overheid kaders aan ProRail en NS Stations gegeven worden, zodat zij de uitvoering van hun taken beter kunnen aansluiten op het beleid.
- Transitiekosten: De analyse van RHDHV laat zien dat met optie 3 en 4 de hoogste transitiekosten zijn gemoeid. Vanwege de overdracht van eigendom en zeggenschap tussen NS en ProRail (zoals die sinds 1995 zijn

T.b.v. intern beraad, bevat persoonlijke beleidsopvattingen

vastgelegd in de DZI) zijn de transitiekosten voor optie 3 en 4 naar verwachting vele malen hoger (ordegrootte honderden miljoenen) dan in optie 1 en 2 (ordegrootte tientallen miljoenen).

- Juridische gevolgen: Voor optie 1 geldt dat dit de minste juridische gevolgen heeft, voor optie 3 en 4 geldt dat deze de grootste juridische gevolgen hebben door een benodigde aanpassing in de Definitie en Zeggenschap van de Infrastructuur (DZI)
- Positie eigenaren stations: ProRail en NS hebben informeel aangegeven voorstander te zijn van optie 1 en minder te zien in optie 3 en 4.
- Verbeteringen knelpunten: Uit de analyse van RHDHV blijkt dat er binnen optie één voor ieder knelpunt verbeteringen te realiseren zijn. Dit is in optie 2 minder zeker. Voor optie 3 geldt dat de commerciële exploitatie van stations in ieder geval op kortere termijn waarschijnlijk minder goed wordt uitgevoerd. Voor optie 4 geldt dat de balans juist kan doorslaan naar de commerciële exploitatie ten koste van de transferfunctie van het stations. en dat de risico's voor gelijk speelveld door de vergrote rol van NS Stations groter worden.
- Er nu voor kiezen om optie 1 en 2 nader uit te werken kanaliseert de focus en voorkomt dat er onnodig veel aandacht wordt besteed aan twee minder voor de hand liggende scenario's. Dit komt de opbouw van het orderingsbesluit ten goede.

Argumenten tegen

- Het afsplitsen (en overhevelen naar ProRail) van NS Stations versterkt voor de andere vervoerders het gevoel van een gelijk speelveld. Dit kan een reden zijn om optie 3 verder uit te werken.
- Als we de stations meer als een publieke nutsfunctie beschouwen dan kan dat ook een reden zijn om deze bij ProRail onder te brengen.
- Optie 3 is oorspronkelijk op verzoek van de Kamer (PVV) toegevoegd en kan op (enige) politieke steun rekenen.

2. 5.2.1. + 5.1.2.i

5.2.1. + 5.1.2.i

5.2.1. + 5.1.2.i

T.b.v. intern beraad, bevat persoonlijke beleidsopvattingen

5.2.1. + 5.1.2.i

Mededinging

- ACM heeft een update van de quick scan personenvervoer 2013 gemaakt (in mei jl. aan de Kamer gestuurd). ACM gaat uit van de assumptie dat de NS een economische machtspositie heeft waardoor kruissubsidiëring een ongeoorloofd karakter krijgt. In de zaak van de Limburgse aanbesteding en de boete van ACM heeft de rechtbank Rotterdam in juni jl. uitspraak gedaan en bepaald dat de economische machtspositie van NS niet is bewezen.
- Dit heeft consequenties voor de bruikbaarheid van de quick scan voor het stationsordeningsrapport: het element kruissubsidiëring kan niet meegenomen worden in het rapport.
- ACM heeft ook een uitspraak gedaan over andere zaken gerelateerd aan de non-discrimatoire toegang van diensten (bijvoorbeeld wachtruimtes voor conducteurs). Deze elementen hebben geen raakvlak met de economische machtspositie. Het oordeel is dat deze elementen om deze reden meegenomen kunnen worden in het rapport.

3. Betrekken van de stakeholders

- In het voorjaar 2020 dient tot een zo breed mogelijk gedragen integraal besluit over marktordening van het spoor en stations gekomen te worden.
- Hiertoe is voor het gehele marktordeningstraject een stakeholdermanagement ingericht.
- In lijn hiermee zijn en worden stakeholders betrokken bij onderzoek ordening stations. Min FIN (aandeelhouder NS) en EZK (economisch beleid), ProRail en NS Stations (huidige eigenaren van stations) zijn geconsulteerd over de aanpak van dit onderzoek.
- Ook hebben zij – net als ook FMN en NS Reizigers (reizigersvervoerders), DOVA en IPO (decentrale overheden) en ROVER (reizigersorganisatie) – via interviews hun input geleverd richting het onderzoeksbureau.
- Daarnaast hebben al deze betrokkenen in juli jl. de '30%-versie' van het onderzoeksrapport kunnen bespreken in een klankbordgroep.
- Voorgesteld word om in januari / februari 2020 de stakeholders weer uit te nodigen voor een brede klankbordgroep om de eindversie van het onderzoeksrapport te bespreken.

4. Intern onderzoek ProRail en NS

- ProRail en NS Stations onderzoeken onafhankelijk van het RHDHV-onderzoek naar ordening stations welke operationele knelpunten opgelost

T.b.v. intern beraad, bevat persoonlijke beleidsopvattingen

kunnen worden door een verhelderende rol- en taakverdeling tussen beide organisaties.

- ProRail en NS Stations kiezen daarbij voor optimalisaties in hoofdzaak binnen de huidige ordening én een lichte verschuiving van verantwoordelijkheden.
- Het heeft hun voorkeur om ProRail verantwoordelijk te maken voor de (ver)bouw van stations en NS Stations voor het dagelijks beheer en onderhoud van het gehele station.
- Vanuit IenW zijn we ambtelijk geïnformeerd over het traject.
- ProRail en NS hebben aangegeven de uitkomsten van hun onderzoek in voorjaar 2020 bekend te willen maken, waarschijnlijk als zienswijze op uw RHDHV-rapport.

Politieke context

In overleg met u is in mei 2018 gekozen naast de huidige situatie (referentiesituatie) in beginsel een aantal niet te vergaande modellen te onderzoeken en niet te veel te focussen op het principiële punt van de eigendomspositie. De te onderzoeken modellen zijn voorgelegd aan de TK. Op basis hiervan heeft u in eerste instantie de TK geïnformeerd dat u naast de referentiesituatie een optie 'huidige ordening met verbeteringen' (= optie 1) en een optie 'zelfstandige stations organisatie' (= optie 2) onderzocht wordt. De PVV heeft in een VAO aangegeven daarnaast ook een derde optie 'Alles naar ProRail' en D66 in een AO ook een vierde optie 'Alles naar NS' onderzocht te willen hebben. De VVD heeft ook verzocht te kijken naar de mogelijke rol van pensioenfondsen. Hieraan heeft u gehoor gegeven door RHDHV deze vier opties en de mogelijke rol van pensioenfondsen te laten onderzoeken.

3. Planning

Inleiding

- U heeft aan de TK toegezegd om uw integrale besluit over de marktordening op het spoor in het voorjaar van 2020 te nemen. Naar verwachting beschikken we begin maart over de uitkomsten van alle bouwstenen/ onderzoeken (zie de geüpdatete planning in bijlage 3). Eerder zijn al wel vergaande concepten beschikbaar van de onderzoeken ten behoeve van het uitwerken van het beleidsvoornemen. Het is een iteratief proces.
- U heeft aangegeven bij voorkeur zo snel mogelijk het beleidsvoornemen aan de Tweede Kamer te sturen zodat zij nog voor de zomer met u erover kunnen debatteren. Dat zou betekenen dat u in april uw beleidsvoornemen in de MR bespreekt zodat u het gelijk daarna aan de Kamer kunt sturen voor tijdige agendering door de Kamer (voor het zomerreces).
- Gezien de beperkte tijd tussen de beschikbaarheid van de onderzoeken en de voorgenomen behandeling in de Kamer trachten wij een nauwkeurige planning voor de laatste fase op te stellen. Wij bespreken daarom op 11 november graag het volgende met u:
 - 1) Op welke wijze u uw besluit/ beleidsvoornemen aan het kabinet voorlegt en wat daarvoor het juiste moment is;

T.b.v. intern beraad, bevat persoonlijke beleidsopvattingen

- 2) Op welke wijze u stakeholders (vooraf?) wilt consulteren over uw besluit.

Te doorlopen besluitvormingsprocedure

1. Het besluit over de marktordening/ beleidsvoornemen wordt met het kabinet besproken in de MR. De gebruikelijke weg is dan eerst (ambtelijk) CFEZIL en (voorportaal MR) RFEZIL te doorlopen. Voorafgaand daaraan is het noodzakelijk om ook het bewindspersonenoverleg te benutten evenals het coalitieoverleg. In het voortraject zal het besluit voorbereid worden door een directeurenoverleg met FIN en EZK.
2. Voor de MR/ RFEZIL en CFEZIL kunnen waarschijnlijk de volgende data aangehouden worden:

Portaal		
CFEZIL	24 maart	13 april
RFEZIL	7 april	12 mei
MR	10 april	15 mei

Data zijn nog niet definitief; DBO moet data nog afstemmen met Algemene Zaken

3. Gezien de definitieve oplevering van de belangrijkste onderzoeken van dit besluit dat pas eind februari is, is de CFEZIL van 24 maart optimistisch, zeker als het bewindspersonenoverleg voor die tijd nog moet plaatsvinden.
4. Wij zullen met uw PA de beste route om de coalitie te betrekken bespreken.

Betrokkenheid stakeholders

- Op ambtelijk niveau worden de stakeholders nauw betrokken via klankbordgroepen, bilaterale gesprekken en betrokkenheid bij onderzoekopzetten voor de belangrijkste onderzoeken (onderhands gunnen/aanbesteden HRN inclusief reikwijdte, positie HSL). De directeur OVS houdt de leden van het bestuurlijk NOVB op de hoogte in een stakeholderoverleg over de marktordening.
- U wordt geadviseerd dat u op uw niveau op een bepaald moment ook stakeholders gaat betrekken. Dat kunt u op twee manieren doen:
 - a. Uw reguliere bilaterale gesprekken met bestuurders van NS, FMN, ProRail en de consumentenorganisaties. Deze zijn voor 2020 grotendeels nog niet ingepland, maar gezien de frequentie van de gesprekken (ProRail en NS iedere 2 maanden, Rover en FMN iedere 4 maanden) heeft u met elke stakeholder nog minimaal 1 bilateraal gesprek in aanloop naar uw besluit.
 - b. Het bestuurlijk NOVB in 2020 te gebruiken om de contouren van uw besluit te schetsen. Dat NOVB wordt dan ingepland in februari/begin maart.

Namens het team marktordening spoor,

5.1.2.e

5.1.2.e marktordening spoor

T.b.v. intern beraad, bevat persoonlijke beleidsopvattingen

Bijlage 1: Uitgebreide contouren besluit marktordening na 2024 met schetsing van scenario's

Inhoud:

1. Inleiding
2. Uitdagingen en ambities voor het ov
3. Te borgen publieke belangen voor het ov
4. Scenario's voor het besluit over de marktordening op het spoor na 2024
 - a. Aanbesteden HRN-vervoerconcessie
 - b. Aanbesteden delen HRN-vervoerconcessie
 - c. Onderhands gunnen HRN-vervoerconcessie in 2023
 - d. Onderhands gunnen HRN-concessie in 2024
 - e. Loslaten HRN-vervoerconcessie en open toegang invoeren
5. Waar gaan de bouwstenen (onderzoeken) een antwoord op geven en waar niet?

Aanvullend

1. Nadere toelichting per publieke waarde / opgave
2. Juridisch kader aanbesteden of onderhands gunnen HRN-vervoerconcessie

1. Inleiding

In het regeerakkoord staat dat het openbaar vervoer in alle delen van Nederland een goed alternatief moet zijn voor de auto. Het belang van de reiziger staat daarbij voorop. Die moet snel, comfortabel en veilig van A naar B kunnen reizen. Dat vraagt om betrouwbare en actuele reisinformatie, goede aansluiting op fiets, taxi en auto en een veilig en gemakkelijk betaalsysteem. In de reactie op het rapport Kiezen voor een goed spoor, scenario's voor de ordening en sturing op het spoor na 2024, is dit het uitgangspunt bij de discussie over de marktordening op het spoor na 2024, waarbij de optie voor meer marktopening wordt opengehouden.

In de keuze voor een bepaalde ordening op het spoor spelen niet alleen dit uitgangspunt een rol. Ook financiële aspecten en dus de belangen van de belastingbetaler spelen een rol en kunnen in dit kader niet over het hoofd worden gezien. Om een goede keuze te kunnen maken zijn het afgelopen jaar verschillende onderzoeken (bouwstenen) uitgevoerd.

2. Uitdagingen en ambities voor het OV

Het besluit over de marktordening en sturing op het spoor na 2024 staat in het licht van een aantal ontwikkelingen en uitdagingen waar het kabinet voor staat:

- De komende jaren zet de stedelijke ontwikkeling door en dat geeft een grote woningbouwopgave met een gecombineerde agenda van bereikbaarheid en woningbouw.
- Klimaatverandering vraagt om meer duurzame vormen van mobiliteit en innovatie en vernieuwing van het OV.
- De komende decennia voorzien we een autonome groei in het OV van 30% tot 40%. Voor het personenvervoer per spoor vraagt dat om creatieve oplossingen om de toch al beperkte capaciteit op het spoor verder te benutten naast de investeringen om knelpunten in de spoorweginfrastructuur op te lossen.
- De reiziger zal zich steeds vaker verplaatsen door een combinatie van openbaar vervoer en privaat (deel)vervoer, met aansluitingen tussen modaliteiten die zo drempelloos mogelijk zijn.
- Mobility as a Service vindt steeds meer zijn ingang.
- De reiziger verwacht snelle verbindingen tussen steden, maar ook van en naar de Randstad vanuit de andere delen van het land zijn cruciaal.

T.b.v. intern beraad, bevat persoonlijke beleidsopvattingen

- De uitdaging om de internationale trein een steeds aantrekkelijker alternatief voor de korte afstandsvluchten (tot 600 km) te laten zijn.

In het Toekomstbeeld OV 2040 hebben Rijk, regio's, vervoerders en ProRail ambitieuze doelen geformuleerd. De ambitie is dat in 2040 Nederlanders snel, duurzaam, veilig, comfortabel, betrouwbaar en betaalbaar reizen. Het OV vangt haar deel van de mobiliteitsgroei op, in stedelijk gebied is OV samen met de fiets het belangrijkste vervoermiddel. Er zijn goede verbindingen door het hele land en met de landen om ons heen. Een goede bereikbaarheid voor individuele reizigers maakt Nederland tot een van de meest concurrerende, leefbare en duurzame landen in de wereld. Het openbaar vervoer is daarbij essentieel onderdeel van het gehele mobiliteitssysteem, waarbij de reiziger en de deur-tot-deur reis centraal staat. Het OV is kwalitatief van hoog niveau. We streven – ook met het intensiveren van het OV – naar een voortdurende verbetering van veiligheid en minder hinder voor de omgeving.

Vanuit het TBOV 2040 wordt gewerkt aan netwerkalternatieven. IenW werkt daarvoor samen met ProRail en vervoerders aan de nadere uitwerking van het landelijk OV-netwerk. Doel is in de tweede helft van 2020 zoveel mogelijk concrete (beslis)informatie op te leveren als input voor het BO-MIRT van november 2020.

De netwerkuitwerking en de marktordening raken elkaar in beginsel beperkt. De netwerkuitwerking gaat over hoe we het netwerk in de toekomst – met de toenemende opgave – inrichten om het optimaal te benutten (bv door frequentieverhoging en produktifferentiatie op de infrastructuur). Met welke dienstregeling daarover wordt gereden noch welke vervoerder erover heen rijdt en met welk materieel, wordt niet meegenomen in de netwerkuitwerking. Dat is onderdeel van de marktordening op het spoor. De wijze waarop een vervoerder over het netwerk heen rijdt en met welk materieel is bepalend voor de robuustheid van het netwerk (denk aan be- en bijsturing bij verstoringen en olievlekwerking). Lange trajecten zijn gevoeliger voor eventuele vertragingen/verstoringen en de wijze waarop nu door NS door het land wordt gereden (spaghetti) draagt daar niet per definitie aan bij.

Het besluit over de marktordening en –sturing op het spoor moet bijdragen aan de ambities en doelen van het toekomstbeeld OV. Het moet in lijn zijn met de projecten die nu worden uitgevoerd om de ambities op het spoor te realiseren. Met het oog op het kunnen verwerken van de te verwachten vervoergroei tot en met 2030 werken we hard om ook de capaciteit op het spoor zelf uit te breiden, bijvoorbeeld door uitbreiding van het netwerk van de 'tienminutentrein'. Programma's als het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer, de uitrol van Europees spoorbeveiligingssysteem ERTMS en de uitbreiding van opstelcapaciteit voor reizigerstreinen zijn daarbij voorbeelden van projecten die bijdragen aan deze capaciteitsvergroting.

3. Te borgen publieke belangen voor het ov

Gesteld kan worden dat overheden en ook het Rijk sturen op de volgende (soorten van) publieke belangen die gemoeid zijn met het openbaar vervoer in Nederland:

T.b.v. intern beraad, bevat persoonlijke beleidsopvattingen

Publieke waarden ²	Publieke belangen	Specificatie (voorbeelden)
A. Positieve externe effecten voor de samenleving	Goed OV draagt bij aan: 1. goede <u>internationale concurrentiepositie</u> van NL 2. <u>minder congestie</u> op de weg 3. <u>leefbaarheid</u> van steden 4. <u>duurzaamheid</u>	1a) via de HSL is Nederland internationaal goed verbonden 1b) via het HRN fungeren de verschillende regio's in Nederland samen als één groot netwerk 1c) via sprinters en lightrail / metro / HOV fungeren de verschillende stedelijke regio's en Randstad als één daily urban system. 2. de trein-fiets-combinatie is een goed alternatief voor de auto op (middel)lange afstanden 3. combinatie van lopen-fiets-ov is in (binnen)steden de meest efficiënte manier van verplaatsing 4. na lopen en fietsen is het OV de meest duurzame vervoersoptie
B. Dienstkarakteristieken (voor reizigers)	OV dient voor reizigers: 5. een goede deur-tot-deur-oplossing te bieden, 6. betrouwbaar en 7. comfortabel te zijn. En te voorzien in adequate: 8. reisinformatie 9. betalingsmogelijkheden 10. aansluitingen en overstapmogelijkheden	5. Dashboard deur-tot-deur 6. kpi reizigerspunctualiteit 7. kpi % zitplaatskans en OV-klantenbarometer 8. PM 9. landelijke OV-chipkaart / open MaaS-standaarden 10. % gehaalde overstappen
C. Kwetsbare groepen (burgers)	Daarbij dient het OV voor iedereen: 11. Toegankelijk en 12. betaalbaar te zijn.	11. in 2022 kan 90% van de reizigers met een beperking zelfstandig reizen en in 2030 zijn alle treinen en alle stations toegankelijk gemaakt. 12. Minister bepaalt maximale tariefstijging van NS op HRN

² Gebaseerd op Veeneman (2019)

T.b.v. intern beraad, bevat persoonlijke beleidsopvattingen

D. Negatieve externe effecten (voor omwonenden)	Het OV dient daarbij: 13. Veilig te zijn En zo min mogelijk 14. Emissies, geluidsoverlast en trillingen te veroorzaken	13. bijdrage aan sociale veiligheid in treinen en op stations, veiligheidseisen aan materieel etc 14. milieuwetgeving m.b.t. maximaal toegestane emissies, dB en in ontwikkeling zijnde normering voor trillingen
E. Manier van werken (van OV-partijen)	Ook dient het OV zo aangeboden te worden dat 15. keuzes en besteedde middelen democratisch gelegitimeerd zijn.	15. eisen aan wijze waarop reizigers- en vervoerders betrokken worden bij opstellen van dienstregeling en verantwoording van door ProRail besteedde publieke middelen Hoofdspoorweginfrastructuur.

De keuzes die we maken in het besluit over de marktordening en – sturing op het spoor na 2024 dienen bij te dragen aan het borgen van deze publieke belangen³. Dit is deels een opdracht die overheden en vervoerders in hun concessies dienen te vertalen, maar vereist ook besluitvorming, samenwerking en investeringen die concessieoverstijgend zijn.

De beschreven publieke belangen zijn vastgelegd en geoperationaliseerd in o.a. wetgeving, (met name) concessies (KPI's) en beleidsdocumenten. Soms zijn ze SMART gemaakt en vertaald naar prestatie-indicatoren en streefwaarden, en soms zijn het meer abstracte beleidsdoelen die in de praktijk op verschillende manieren kunnen worden ingevuld. De trend is dat de 'lat' daarbij wel steeds hoger is komt te liggen; we verwachten steeds meer van de ov-bedrijven en ze zijn door innovatie en efficiënt (samen)werken ook steeds beter in staat om aan de behoefte van concessieverleners en reizigers te voldoen.⁴ Het model van concessieverlening draagt bij aan deze continue verbetering, al is bij enkele prestatiegebieden de ruimte tot verbetering steeds lastiger. De laatste procenten zijn vaak het moeilijkst.

Een nadere uitwerking van de publieke belangen is te vinden in bijlage 1.

4. Scenario's voor opening van de spoormarkt in meer of mindere mate

Er zijn vijf denkbare (hoofd)scenario's mogelijk voor de marktordening op het spoor na 2024 waarbij sprake is van beperkte opening van de markt (scenario C) tot zeer vergaande opening van de markt (scenario E). Het gaat om de volgende scenario's:

- A. Openbaar aanbesteden HRN-concessie in huidige vorm
- B. Openbaar aanbesteden van delen HRN-concessie
- C. Onderhandse gunning HRN-concessie voor 2023
- D. Onderhandse gunning HRN-concessie in 2024
- E. Maximale open toegang en decentralisatie van de sprinterdiensten

³ Dit moet in de argumentatie voor de te maken keuzes voor de HRN concessie (omvang en wijze gunning), stations (keuze varianten) etc. steeds terugkomen.

⁴ Verwijzing naar MTR en onderzoek effecten openbaar aanbesteden.

T.b.v. intern beraad, bevat persoonlijke beleidsopvattingen

Per scenario wordt omschreven wat het scenario inhoudt, en welke kansen en risico's aan het scenario verbonden zijn.

A. Openbaar aanbesteden HRN-concessie in huidige vorm

Voorwerp van scenario:

De HRN-concessie wordt openbaar aanbesteed, maar blijft haar huidige omvang en sturingsfilosofie houden. Het ligt voor de hand de huidige dienstregeling ook in de nieuwe concessie te hanteren om transitierisico's te beperken. Daarbinnen kan de vervoerder de opdracht om de vervoersvraag op de beste manier te accommoderen en de bedrijfsvoering naar eigen inzicht te organiseren. Het opbrengstrisico ligt bij de vervoerder, maar de vervoerder betaalt – gezien de per saldo winstgevendheid van de concessie – wel een prijs voor die concessie. De concessie bevat een aantal KPI's, bedieningsvoorschriften en randvoorwaarden om de publieke belangen te borgen.

Een aantal randvoorwaarden is noodzakelijk om een keuze voor dit scenario uit te voeren:

- ProRail en IenW ontwikkelen (gezamenlijk) hun kennisfunctie om marktpartijen te informeren over de precieze vervoerskundige parameters waarbinnen de HRN-concessie in de markt wordt geplaatst. IenW onderhandelt daartoe met NS over de beschikbaarstelling van relevante vervoerskundige gegevens.
- ProRail krijgt meer doorzettingsmacht om de capaciteitsverdeling en de dagelijkse operatie te regisseren.
- IenW onderhandelt met NS onder welke voorwaarden de overdracht van personeel en materieel wordt gerealiseerd tijdens de concessiewisseling indien NS deze niet wint. Deze voorwaarden, en alle relevante informatie daarover, worden opgenomen in de aanbestedingsprocedure.

Randvoorwaarden die niet noodzakelijk zijn, maar wel de coherentie van het scenario bevorderen:

- Het eigendom van stations wordt in een organisatie ondergebracht die geen directe relatie heeft tot (één van de) vervoerders. Dit kan ProRail zijn, of een andere (nieuwe) organisatie.
- De Staat overweegt de privatisering van het bedrijf NS. Bij het aanbesteden van (delen van) de HRN-concessie ligt het in de lijn der verwachtingen dat NS een vervoerder wordt als alle andere vervoerders.

Open toegang is in dit scenario slechts een aanvulling op diensten die de concessiehouder niet wenst te rijden. De volgende maatregelen worden daarom doorgevoerd:

- De overbelastverklaring van de capaciteit zal een hogere prioriteit aan concessiediensten worden gegeven mits gecontracteerd. Naar verwachting is dit toegestaan op basis van Europees recht.
- Open toegangsdiensten kunnen worden geconfronteerd met een compenserende heffing zoals bedoeld in art. 12 van de PSO-verordening. Deze heffing compenseert de netto kosten aan de concessieoverlener, bijvoorbeeld omdat een open toegangsdienst de concessieopbrengsten derft.
- Een reeks aan voorwaarden die ook in de concessie(s) worden opgenomen, worden verankerd in wet- en regelgeving. Denk aan voorwaarden met betrekking tot sociale veiligheid, toegankelijkheid, reisinformatie, het betalingssysteem en de betrokkenheid van consumentenorganisaties.

T.b.v. intern beraad, bevat persoonlijke beleidsopvattingen

Naar schatting duurt de invoering van deze maatregelen en het verloop van een openbare aanbestedingsprocedure tenminste 10 jaar. Uiterlijk 2023 wordt daarom een nieuwe HRN-concessie onderhands gegund met een looptijd van 7-10 jaar.

Beoordeling van belangrijkste kansen en risico's

Kwaliteit en prijs van reisproduct: Voordelen zijn te verwachten van de concurrentieprikkels om de HRN-concessie te bemachtigen, mits er voldoende inschrijving is op de aanbestedingsprocedure. Vervoerders bieden competitief om de HRN-concessie, en zijn eerder bereid om efficiëntieslagen in de bedrijfsvoering te maken. Daarvoor lijken voldoende mogelijkheden, in het bijzonder waar het gaat om overheadkosten, personeelsinzet en arbeidsvoorwaarden. Op basis van ervaringen in het buitenland en Nederland kan een eenmalige structurele kostenbesparing van 10 tot 15 procent worden verwacht. Afhankelijk van de sturing op de concessie kunnen deze kostenbesparingen worden ingezet voor de schatkist, het prijskaartje van de reiziger of kwaliteits- en capaciteitsverhogende maatregelen.

N.B. Een HRN-concessie in de huidige omvang draagt aanzienlijke risico's voor een (nieuwe) vervoerder. Zelfs als er meer informatie wordt verstrekt over de verwachte kosten en opbrengsten, blijft de schaal van de concessie groot en is de bedrijfsvoering uitermate complex. Het afbreukrisico van een aanbesteding van een HRN-concessie van deze omvang is dan ook (zeer) aanzienlijk. Het moet afgewacht worden of er voldoende interesse is in de concessie vanwege de financiële en andere risico's. Verwacht kan worden dat de Staat een (groot) aantal (financiële) risico's zal moeten overnemen.

Effecten voor de dagelijkse operatie: Afhankelijk van de personele wisselingen bij concessieoverdracht kan er sprake zijn van versnippering of verlies van relevante kennis. IenW en ProRail zullen een sterkere kennispositie moeten opbouwen om kennis over concessies heen te borgen. Ook moet de regierol worden versterkt om de ontwikkelopgave te realiseren, bijvoorbeeld de implementatie van PHS. Omdat de concessie voor het grootste gedeelte in één hand blijft, blijven de voor- en nadelen van de huidige concessie verder intact. Voordeel is dat de netwerk- en schaalearbeiden van het Hoofdrailnet optimaal benut blijven. Nadeel blijft dat er overheidssturing nodig is om de ambities op internationale en regionale verbindingen te realiseren; dat is bij onderhands gunnen ook het geval. Bij een integrale concessie zullen de ambities van de vervoerder namelijk gericht zijn op verbindingen waar de meeste winst valt te behalen bij uitbreiding van capaciteit, wat niet noodzakelijkerwijs overeen komt met regionale en internationale verbindingen.

Transitie- en transactiekosten: De transitie naar een openbare aanbesteding van de HRN-concessie is niet eenvoudig. In dit scenario moet IenW zich voorbereiden op een veranderende – en minder vaste – positie van de HRN-vervoerder in het stelsel. Naar schatting duurt de invoering van de verschillende randvoorwaarden en het verloop van een openbare aanbestedingsprocedure tenminste 10 jaar. De voorbereiding en implementatie van een openbare aanbestedingsprocedure zal naar verwachting 4-8 miljoen euro kosten⁵. Dit houdt echter geen rekening met de verschillende structuuraanpassingen die volgen uit de randvoorwaarden van het scenario. Bijzondere aandachtspunten zijn er voor de mogelijke overdracht van

⁵ Rebel, Goudappel Coffeng en Movares (2013). Quick scan impactanalyse van het Vierde Spoorwegpakket.

T.b.v. intern beraad, bevat persoonlijke beleidsopvattingen

personeel en materieel. Voor de overdracht van personeel en materieel bestaan regelingen, maar de uitvoering daarvan gaat veel tijd en arbitrage vragen.

Juridische houdbaarheid: Openbare aanbesteding van een concessie heeft de voorkeur van de Europese Commissie, en is in die zin volledig in lijn met het Vierde Spoorwegpakket. Het concessievolume is echter een kwetsbaarheid, in het bijzonder wanneer de vervoerder het recht behoudt om alle vervoersvraag te bedienen. Dit beperkt namelijk de ruimte voor open toegang vervoerders. Het is de vraag of de Europese Commissie dit proportioneel acht aan de richtlijnen voor openbare dienstverplichtingen.

Alternatief voor openbaar aanbesteden: de managementaanbesteding

Een andere mogelijkheid is de managementaanbesteding. Voor de twee vorige HRN-concessies is deze mogelijkheid nader onderzocht. De HRN-concessie wordt onderhands gegund. De Staat als aandeelhouder selecteert de management BV die het nieuwe bestuur (=statutaire directie) van de concessiehouder wordt door middel van een aanbesteding. Mededingers kunnen andere spoorbedrijven zijn of groepen spoorbestuurders die als BV meedingen. Het NS-concern blijft intact en kent relatief lage transactiekosten. Het bestuur en beheer van het bestaande concern wordt aanbesteed. Het is dan een mogelijkheid om managementteams mee te laten dingen of andere spoorbedrijven die meedingen de NS te mogen besturen. De mogelijkheid bestaat dat bijvoorbeeld Deutsche Bahn de aanbesteding wint om het management van de NS te mogen leveren. Grote voordeel van dit model zou zijn dat nieuwe ideeën zoals innovatieve businessmodellen eerder tot uitvoering kunnen worden gebracht omdat de hele top er op het moment van aanvang als achter kan staan. Mogelijk kunnen beleidsvoornemens expliciet onderdeel uitmaken van de aanbesteding waardoor er 'geforceerd' over innovatie wordt nagedacht. Beloning en aansprakelijkheid zijn aandachtspunten. Een management BV zal naar verwachting niet in staat zijn zowel de operationele risico's als de investeringsrisico's te dragen. Een ander groot spoorbedrijf zoals Deutsche Bahn zou grote risico's kunnen dragen, maar het ligt voor de hand dat het dragen van operationele risico's samen zou moeten gaan met delen in de operationele winst. Een punt van aandacht hierbij is hoe dit model van managementaanbesteding zich verhoudt tot de governance van NS als staatsdeelneming en de positie van Financiën als aandeelhouder.

Het is een belangrijke vraag op welk niveau de grens van de aanbesteding wordt gelegd. Een management BV van drie personen is wellicht erg beperkt terwijl te veel functies betrekken in deze aanbesteding ook onwerkbaar kan zijn. Dit is een vraag die voorligt en de inrichting van de top van het concern kan mogelijk aangepast moeten worden zo dat de top ook in zijn geheel vervangen kan worden zonder grote overgangsproblemen. De NS-directie is nu verantwoordelijk voor meer zaken dan alleen het HRN. Ook hier speelt dezelfde open vraag op of retail en vastgoed ontvlecht zouden moeten worden van het reizigersvervoer. Het voordeel van lage transactiekosten zou het beste benut worden wanneer het concern zo veel mogelijk intact wordt gelaten. Dan zou dus bijvoorbeeld ook de commerciële exploitatie van de stations onder een dergelijke managementaanbesteding vallen.

Een groot voordeel kan zijn dat het managementteam goed afrekenbaar is in het geval van wanprestatie. Publieke belangen moeten dan wel goed contracteerbaar zijn in de aanbesteding om te voorkomen dat de

T.b.v. intern beraad, bevat persoonlijke beleidsopvattingen

concessiehouder zich te veel gaat richten op de overheid in plaats van op reizigersbelangen.

B. Openbaar aanbesteden van delen HRN-concessie

Voorwerp van scenario:

De HRN-concessie wordt openbaar aanbesteed, maar met een andere vormgeving dan nu. Verschillende varianten zijn mogelijk binnen dit scenario, waarvan deze drie het meest voor de hand liggen:

- Lager concessievolume, en meer ruimte voor open toegang;
- Afsplitsing van specifieke vervoersproducten, zoals stoptreinen of internationale diensten;
- Onderverdeling van het netwerk in 2 of 3 delen / corridors waarbij doorgaande lijnen zo min mogelijk worden verstoord;
- Verdergaande decentralisatie buiten de brede randstad en mogelijk in de verdere toekomst binnen de randstad als lijnen infrastructureel worden losgelegd (lightrail).

In alle scenariovarianten blijft er sprake van een (verkleinde) HRN-concessie met een landelijk dekkend netwerk.

In dit scenario verandert ook de sturingsfilosofie van de HRN-concessie. De HRN-concessie schrijft duidelijker voor welke diensten de HRN-vervoerder moet leveren, en geeft daarbij beperkt ruimte aan de vervoerder om de dienstverlening naar eigen inzicht te optimaliseren. Het opbrengst risico blijft wel bij de vervoerder liggen.

Een aantal randvoorwaarden is noodzakelijk om een keuze voor dit scenario uit te voeren:

- Afhankelijk van de mate waarin door een opsplitsing van het netwerk concurrentie op het spoor ontstaat, dient er voorziening te zijn om de noodzakelijke afstemming tussen vervoerders te borgen. Anders kan de reiziger niet meer rekenen op een optimale dienstregeling en een betrouwbaar product. Concreet betekent dit dat o.a. het opstellen van de dienstregeling, de regie op de dagelijkse operatie en mogelijk ook het vaststellen van de tarieven buiten de vervoerders (bijvoorbeeld ProRail) wordt georganiseerd.
- ProRail en IenW ontwikkelen (gezamenlijk) hun kennisfunctie om marktpartijen te informeren over de precieze vervoerskundige parameters waarbinnen de HRN-concessie in de markt wordt geplaatst. IenW onderhandelt daartoe met NS over de beschikbaarstelling van relevante vervoerskundige gegevens.
- ProRail en IenW bepalen daarnaast de toekomstige netwerkinrichting. Belangrijke onderdelen zijn de omvang van de nationale HRN-concessie en de eventuele verkaveling van andere concessies gebaseerd op reisproduct of geografische regio's. IenW onderhandelt daartoe met NS over de beschikbaarstelling van relevante vervoerskundige gegevens.
- IenW onderhandelt met NS over de precieze voorwaarden waarbinnen de mogelijke overdracht van personeel en materieel wordt gerealiseerd tijdens de concessiewisseling. Deze voorwaarden, en alle relevante informatie daarover, worden betrokken bij de aanbestedingsprocedure.

Randvoorwaarden die niet noodzakelijk zijn, maar wel de coherentie van het scenario bevorderen zijn de volgende:

- Het eigendom van stations wordt in een organisatie ondergebracht die geen directe relatie heeft tot (één van de) vervoerders. Dit kan ProRail zijn, of een andere (nieuwe) organisatie.

T.b.v. intern beraad, bevat persoonlijke beleidsopvattingen

- De Staat overweegt de privatisering van het bedrijf NS. Bij het aanbesteden van (delen van) de HRN-concessie ligt het in de lijn der verwachtingen dat NS een vervoerder wordt als alle andere vervoerders.

Dit scenario impliceert meer ruimte voor open toegang. Bovenop de bovenstaande randvoorwaarden liggen een aantal aanvullende maatregelen voor de hand:

- Open toegangsdiensten worden geconfronteerd met een compenserende heffing zoals bedoeld in art. 12 van de PSO-verordening. Deze heffing compenseert de netto kosten aan de concessieverlener, bijvoorbeeld omdat een open toegangsdienst de concessieopbrengsten derft.
- Een reeks aan voorwaarden die ook in de concessie(s) worden opgenomen, worden verankerd in wet- en regelgeving. Denk aan voorwaarden met betrekking tot sociale veiligheid, toegankelijkheid, reisinformatie, het betalingssysteem en de betrokkenheid van consumentenorganisaties.

Naar schatting duurt de invoering van deze maatregelen en het verlopen van een openbare aanbestedingsprocedure tenminste 10 jaar, met de mogelijkheid van verdere uitloop. Uiterlijk 2023 wordt daarom een nieuwe HRN-concessie onderhands gegund met een looptijd van 7-10 jaar.

Beoordeling van belangrijkste kansen en risico's

Kwaliteit en prijs van reisproduct: Voordelen zijn te verwachten van de concurrentieprikkels om de HRN-concessie te bemachtigen, evenals de concurrentieprikkels die wordt gerealiseerd door verkleining van de HRN-concessie. Vervoerders bieden competitief op de HRN-concessie, en zullen eerder bereid zijn om efficiëntieslagen in de bedrijfsvoering te maken. Daarvoor lijken voldoende mogelijkheden, in het bijzonder waar het gaat om overheadkosten, personeels- en materieelinzet en arbeidsvoorwaarden. Op basis van ervaringen in het buitenland en Nederland kan een structurele kostenbesparing van 10 tot 15 procent worden verwacht. De meer rigide overheidssturing op de concessie zal de mogelijkheden tot kostenbesparingen wel enigszins beperken. Afhankelijk van de sturing op de concessie kunnen de kostenbesparingen worden ingezet voor de schatkist, het prijskaartje van de reiziger of kwaliteits- en capaciteitverhogende maatregelen.

N.B. Een HRN-concessie met een kleinere omvang draagt overzichtelijke risico's voor een (nieuwe) vervoerder, mits er voldoende informatie wordt verstrekt over de verwachte kosten en opbrengsten. De kans op een succesvolle openbare aanbestedingsprocedure is daarom hoger dan bij het scenario dat de HRN-concessie die haar huidige omvang blijft houden.

Effecten voor de dagelijkse operatie: Verdere versnippering van het netwerk en een toename van het aantal vervoerders leidt tot versnippering van controle en kennis. Concurrenten streven niet hetzelfde operationele doel na, en zullen zich primair richten op hun eigen bedrijfsbelang. Open toegangsdiensten committeren zich niet aan dienstverlening op langere termijn. Al deze factoren pakken niet altijd positief uit voor de reiziger of voor het systeem. Complexe ontwikkeltrajecten als PHS worden moeilijker door te voeren. Een meer flexibele inrichting van het netwerk kan leiden tot meer maatwerk voor concessie verlenende overheden, maar ook tot meer overstappen voor de reiziger. Wanneer er sprake is van concurrentie op hetzelfde stuk spoor, zoals in variant a en b, komen de netwerkeffecten voor de reiziger en de operationele afstemming tussen vervoerders onder druk. Deze effecten zijn niet volledig te voorkomen, maar kunnen wel worden gemitigeerd met een

T.b.v. intern beraad, bevat persoonlijke beleidsopvattingen

sterke regierol en kennispositie van IenW en ProRail. Mogelijk is zelfs de oprichting van iets als een vervoersautoriteit nodig die centrale functies vervult als het opstellen van de dienstregeling, de be- en bijsturing en het vaststellen van tarieven en ticketing.

Transitie- en transactiekosten: De transitie naar een openbare aanbesteding van een kleinere HRN-concessie is fors. Dit scenario moet niet alleen voorbereid zijn op een veranderende positie van de HRN-vervoerder in het stelsel, maar ook op meerdere vervoerders op drukbereden spoor en een veranderende netwerkinrichting. Naar schatting duurt de invoering van de verschillende randvoorwaarden en het verloop van een openbare aanbestedingsprocedure tenminste 10 jaar, met de mogelijkheid van verdere uitloop. De voorbereiding en implementatie van een openbare aanbestedingsprocedure zal naar verwachting 4-8 miljoen euro kosten⁶. Dit houdt echter geen rekening met de verschillende structuuraanpassingen die volgen uit de randvoorwaarden van het scenario. Bijzondere aandachtspunten zijn er voor de mogelijke overdracht van personeel en materieel, en het financiële beslag van eventuele infrastructurele aanpassingen. Voor de overdracht van personeel en materieel bestaan al regelingen, maar de uitvoering daarvan gaat naar verwachting veel tijd en arbitrage vragen. Kostbare aanpassingen in de infrastructuur kunnen voor dit scenario aan de orde zijn, al verschilt dit sterk per scenariovariant en de locatie waar deze scenariovariant wordt geïmplementeerd.

Juridische houdbaarheid: Openbare aanbesteding van een concessie heeft de voorkeur van de Europese Commissie, en is in die zin volledig in lijn met het Vierde Spoorwegpakket. De verkleining van de concessie zal ook in de smaak vallen bij de Commissie, omdat daardoor meer marktopening ontstaat voor open toegang diensten en / of kleinere concessiediensten. Tegelijkertijd staan openbare aanbestedingsprocedures, evenals procedures om onderhands te gunnen, onder voortdurende druk van marktpartijen.

C. Onderhandse gunning HRN-concessie voor december 2023

Voorwerp van scenario:

De HRN-concessie wordt onderhand gegund voor 25 december 2023, en valt daarmee nog onder het overgangsregime van onderhandse gunning. Er worden in dit regime geen inhoudelijke eisen gesteld aan onderhandse gunning, en het is mogelijk om de omvang van de huidige concessie te handhaven. Open toegang op het HRN gaat in vanaf de startdatum van de nieuwe concessie.

De sturingsfilosofie van de concessie blijft hetzelfde als de huidige concessie. De vervoerder krijgt de opdracht om de vervoersvraag op de beste manier te accommoderen en de bedrijfsvoering naar eigen inzicht te organiseren. Het opbrengstrisico ligt bij de vervoerder. De concessie bevat een aantal KPI's, bedieningsvoorschriften en randvoorwaarden om de publieke belangen te borgen.

Er zijn in principe geen aanvullende randvoorwaarden nodig om dit scenario uit te kunnen voeren. Om de overheidssturing op de concessie te verbeteren en om voorbereid te zijn op de komst van open toegang, zijn een aantal maatregelen aan te raden:

- IenW en NS onderhandelen over een nieuwe concessieovereenkomst op basis van een op te stellen Programma van Eisen.

⁶ Rebel, Goudappel Coffeng en Movares (2013). Quick scan impactanalyse van het Vierde Spoorwegpakket.

T.b.v. intern beraad, bevat persoonlijke beleidsopvattingen

- ProRail en IenW ontwikkelen (gezamenlijk) hun kennisfunctie om de sturing op de concessie te verbeteren. IenW onderhandelt daartoe met NS over de periodieke beschikbaarstelling van relevante vervoerskundige gegevens.
- ProRail krijgt meer doorzettingsmacht om de capaciteitsverdeling en de dagelijkse operatie te regisseren.

Naar schatting kan de invoering van deze maatregelen en het verloop van een onderhandse gunningsprocedure binnen 3-4 jaar afgerond worden.

Beoordeling van belangrijkste kansen en risico's

Kwaliteit en prijs van reisproduct: De reiziger ervaart continuïteit op het spoor, maar tegen een prijs. Onderhandse gunning kan in theorie samengaan met prestatie- en/of efficiencyverbetering, maar het gebrek aan concurrentieprikkels maakt dit onwaarschijnlijk. Verdere prestatieverbetering zal NS gecompenseerd willen zien in de concessieprijs. Een interne efficiëncyslag kan immers rekenen op veel weerstand. Er zijn twee factoren die in dit scenario de onderhandelingspositie van IenW bijzonder verzwakken. Ten eerste gelden de nieuwe Europese eisen van prestatie- en/of efficiencyverbetering nog niet. Ten tweede heeft NS al een (publieke) toezegging van onderhandse gunning op zak terwijl er geen volwaardig alternatief is voor de lopende onderhandelingen.

Bovenstaand risico kan mogelijk worden gemitigeerd door een *voorwaardelijk* besluit te nemen. Indien NS niet akkoord gaat met het Plan van Eisen van IenW kan bijvoorbeeld worden besloten een concessie voor een beperktere periode te gunnen, binnen welke tijd een alternatief scenario wordt voorbereid en uitgevoerd. Te denken valt aan een (management)aanbesteding van het vervoer op (delen van) het netwerk in combinatie met het oprichten van een vervoersautoriteit.

Effecten voor de dagelijkse operatie: NS blijft een sterke kennispositie en regierol houden op het Nederlandse spoor. Dit is een voordeel voor de afstemming op het spoor en het realiseren van de ontwikkelopgave. Het versterkt echter ook de afhankelijkheid van NS, en de daaruit volgende principaal-agent problemen. Dit kan tot minder goede beslissingen van het Ministerie leiden. Omdat de concessie voor het grootste gedeelte in één hand blijft, blijven de voor- en nadelen van de huidige concessie verder intact. Voordeel is dat de netwerk- en schaaffecten van het hoofdrailnet optimaal benut blijven. Nadeel is dat er overheidssturing nodig is om de ambities op internationale en regionale verbindingen te realiseren. Bij een integrale concessie zullen de ambities van de vervoerder namelijk gericht zijn op verbindingen waar de meeste winst valt te behalen bij uitbreiding van capaciteit. Dit komt niet noodzakelijkerwijs overeen met een toename van regionale en internationale verbindingen.

Transitie- en transactiekosten: Omdat dit scenario maar beperkte veranderingen kent ten opzichte van de huidige situatie, is de transitie en implementatie overzichtelijk. Naar schatting kan de invoering van de verschillende randvoorwaarden en het verloop van een onderhandse gunningsprocedure binnen 3-4 jaar afgerond worden.

Juridische houdbaarheid: Er zijn geen grote juridische belemmeringen om deze strategie door te voeren. Voor onderhandse gunning geldt tot 25 december

T.b.v. intern beraad, bevat persoonlijke beleidsopvattingen

2023 een overgangsregime. Binnen en aantal procedurele eisen staat het lidstaten vrij om tot die tijd hun concessies onderhands te gunnen. Uiteraard kan dit enkel wanneer zij een binnenlandse wettelijke bevoegdheid hebben om dit te doen. Hoewel er geen Europese toestemming is vereist zal in dit scenario wel een ontwikkeling in gang moeten worden gezet voor de gunning van de daaropvolgende HRN-concessie. Deze kan niet opnieuw onder dezelfde voorwaarden worden gegund.

Politieke haalbaarheid: Dit scenario kan rekenen op kritiek omwille van de beeldvorming. De huidige concessie wordt opgebroken om van de lichte eisen onder de overgangssituatie gebruik te maken. Het kan het beeld geven dat IenW geen sterke onderbouwing heeft voor onderhandse gunning die voldoet aan de nieuwe Europese eisen. Aan de andere kant zal vooral de linkerzijde van de Kamer content zijn dat NS wederom de concessie lijkt te krijgen.

D. Onderhandse gunning HRN-concessie in 2024

Voorwerp van scenario:

De HRN-concessie wordt onderhand gegund in 2024, en valt daarmee onder het nieuwe Europese regime. Een keuze voor onderhandse gunning moet worden onderbouwd aan de hand van strenge Europese eisen. Een nieuwe concessie moet prestatie- of efficiencyverbetering laten zien. Tot slot moet de omvang van de huidige concessie beter gerechtvaardigd worden. Binnenlandse open toegang gaat in per 2025.

De sturingsfilosofie van de concessie kan veranderen ten opzichte van de huidige concessie. Het is goed mogelijk dat een nieuwe concessie meer concrete invulling moet geven aan het vervoersaanbod. Dat heeft te maken met de PSO-verordening en de verplichtingen dat de concessieprijs die de vervoerder betaalt verband moet houden met de diensten die hij daarvoor uitvoert. Als de vervoerder – zoals NS nu – verplicht wordt om aan de vervoersvraag te voldoen en (veel) meer diensten aanbiedt, dan moet dat verdisconteerd worden in de concessieprijs. Anders is er het risico op staatssteun. Daarmee vermindert de flexibiliteit om binnen de concessie invulling te geven aan een veranderende vervoersvraag. NS blijft wel ruimte behouden om de bedrijfsvoering naar eigen inzicht te organiseren. Ook het opbrengstrisico blijft bij de vervoerder liggen. Verder zal de concessie vergelijkbare instrumenten behouden (KPI's, bedieningsvoorschriften en randvoorwaarden) om de publieke belangen te borgen.

Behalve een kritische review van de huidige concessie zijn er in principe geen aanvullende randvoorwaarden nodig om dit scenario uit te kunnen voeren. Om de overheidssturing op de concessie te verbeteren en om voorbereid te zijn op de komst van open toegang, zijn een aantal maatregelen aan te raden:

- ProRail en IenW ontwikkelen (gezamenlijk) hun kennisfunctie om de sturing op de concessie te verbeteren. IenW onderhandelt daartoe met NS over de periodieke beschikbaarstelling van relevante vervoerskundige gegevens.
- ProRail krijgt meer doorzettingsmacht om de capaciteitsverdeling en de dagelijkse operatie te regisseren.

Naar schatting kan de invoering van deze maatregelen en het verloop van een onderhandse gunningsprocedure binnen 4-5 jaar afgerond worden.

T.b.v. intern beraad, bevat persoonlijke beleidsopvattingen

Beoordeling van belangrijkste kansen en risico's

Kwaliteit en prijs van reisproduct: De reiziger ervaart continuïteit op het spoor, maar tegen een prijs. Onderhandse gunning kan in theorie samengaan met prestatie- en/of efficiencyverbetering, maar het gebrek aan concurrentieprikkels maakt dit onwaarschijnlijk. Verdere prestatieverbetering zal NS gecompenseerd willen zien in de concessieprijs. Een interne efficiencyslag kan immers rekenen op veel weerstand. Dit scenario heeft het voordeel dat de Europese eisen van prestatie- of efficiencyverbetering een stok achter de deur zijn. Maar het is verzwakkend voor de onderhandelingspositie dat NS een (publieke) toezegging van onderhandse gunning op zak heeft, en dat er niet makkelijk een volwaardig alternatief is voor de lopende onderhandelingen.

Bovenstaand risico kan mogelijk worden gemitigeerd door een *voorwaardelijk* besluit te nemen. Indien NS niet akkoord gaat met het PvE van IenW kan bijvoorbeeld worden besloten een concessie voor een beperkte periode te gunnen, binnen welke tijd een alternatief scenario wordt voorbereid en uitgevoerd. Te denken valt aan een (management)aanbesteding van het vervoer op (delen van) het netwerk in combinatie met het oprichten van een vervoersautoriteit.

Effecten voor de dagelijkse operatie: NS blijft een sterke kennispositie en regierol houden op het Nederlandse spoor. Dit is een voordeel voor de afstemming op het spoor en het realiseren van de ontwikkelopgave. Het houdt echter de sterke afhankelijkheid van NS in stand, en de daaruit volgende principaal-agent problemen. Dit kan tot minder goede beslissingen van het Ministerie leiden. Omdat de concessie voor het grootste gedeelte in één hand blijft, blijven de voor- en nadelen van de huidige concessie verder intact. Voordeel is dat de netwerk- en schaaffecten van het Hoofdrailnet optimaal benut blijven. Nadeel is dat er overheidssturing nodig is om de ambities op internationale en regionale verbindingen te realiseren. Bij een integrale concessie zullen de ambities van de vervoerder namelijk gericht zijn op verbindingen waar de meeste winst valt te behalen bij uitbreiding van capaciteit. Dit komt niet noodzakelijkerwijs overeen met een toename van regionale en internationale verbindingen.

Transitie- en transactiekosten: Omdat dit scenario maar beperkte veranderingen kent ten opzichte van de huidige situatie, is de transitie en implementatie overzichtelijk. Naar schatting kan de invoering van de verschillende randvoorwaarden en het verloop van een onderhandse gunningsprocedure binnen 4-5 jaar afgerond worden.

Juridische houdbaarheid: PM

Politieke haalbaarheid: PM

E. Maximale open toegang en decentralisatie van de sprinterdiensten

Voorwerp van scenario:

Intercity's en sprinters worden van elkaar gesplitst. Intercitydiensten worden op de markt gezet en sprinterdiensten worden gedecentraliseerd en waar mogelijk samengevoegd met de regionale concessies. De norm voor sprinters is aanbesteden. Intercitydiensten die niet door de markt worden opgepakt komen kunnen alsnog door middel van een subsidie gestalte krijgen. Deze subsidie wordt betaald uit de opbrengsten van rendabele lijnen. ProRail

T.b.v. intern beraad, bevat persoonlijke beleidsopvattingen

verdeelt de capaciteit en stelt de dienstregeling op. Met het vervallen van de concessie voor het HRN wordt er geen concessieprijs betaald door de vervoerder.

Randvoorwaarden die niet noodzakelijk zijn, maar wel de coherentie van het scenario bevorderen zijn de volgende:

- Het eigendom van stations wordt in een organisatie ondergebracht die geen directe relatie heeft tot (één van de) vervoerders. Dit kan ProRail zijn, of een andere (nieuwe) organisatie.
- De privatisering van NS. Het ligt voor de hand om de startpositie van vervoerders gelijk te trekken. NS wordt dan een vervoerder als alle andere vervoerders.

Beoordeling van belangrijkste kansen en risico's

Kwaliteit en prijs van reisproduct: Concurrentie op het spoor leidt tot een prikkel om een hogere kwaliteit te leveren en/of een lagere prijs dan de concurrent. Bedrijven krijgen daardoor ook een prikkel om zo efficiënt mogelijk te opereren. Daarvoor lijken voldoende mogelijkheden, in het bijzonder waar het gaat om overheadkosten, personeels- en materieelinzet en arbeidsvoorwaarden. De kostenbesparingen worden ingezet voor de schatkist, het prijskaartje van de reiziger of kwaliteits- en capaciteitverhogende maatregelen.

Effecten voor de dagelijkse operatie:

- Door het initiatief bij de markt te leggen worden er wellicht niches ontwikkeld die nu nog niet bediend worden, ook over de grens. Reizigers kunnen hierdoor nieuwe directe verbindingen krijgen die tot nu toe niet beschikbaar waren.
- Verdere versnippering van het netwerk en een toename van het aantal vervoerders leidt tot versnippering van controle en kennis. Concurrenten streven niet hetzelfde operationele doel na, en zullen zich primair richten op hun eigen bedrijfsbelang. Dat pakt niet altijd positief uit voor de reiziger of voor het systeem. Wanneer er sprake is van concurrentie op hetzelfde stuk spoor, zoals in variant a en b, komen de netwerkeffecten voor de reiziger en de operationele afstemming tussen vervoerders onder druk. Het wordt meer uitdagend om complexe ontwikkeltrajecten als PHS door te voeren. Deze effecten zijn niet volledig te voorkomen, maar kunnen wel worden gemitigeerd met een sterke regierol en kennispositie van IenW en ProRail.
- De afwezigheid van de verplichting om een vervoerdienst te bieden betekent dat open toegang vervoerders anders dan concessiehouders de markt naar eigen goeddunken kunnen verlaten. Dit houdt een risico in voor de betrouwbaarheid van het netwerk.

Transitie- en transactiekosten: De transitie naar een systeem zonder concessie voor het HRN zijn waarschijnlijk zeer groot. Allereerst vergt deze transitie aanpassingen in de rol van IenW en ProRail in de sturing van de vervoerders. Het is denkbaar dat dit in de eerste jaren tot kinderziektes leidt, waardoor het systeem minder optimaal presenteert dan nu het geval is. Daarnaast betekent een groter aantal vervoerders ook dat er meer afgestemd moeten worden, bijvoorbeeld bij de capaciteitsverdeling. De transitie- en transactiekosten zullen flink toenemen als er gekozen wordt om –consistent met dit systeem– de stations onder te brengen bij ProRail of een derde partij. In dit scenario zijn er

T.b.v. intern beraad, bevat persoonlijke beleidsopvattingen

mogelijk ook serieuze transactiekosten gemoeid voortvloeiende uit waarschijnlijk noodzakelijke infrastructurele aanpassingen, op emplacementen.

Juridische houdbaarheid: Het Vierde spoorwegpakket opent de binnenlandse markt voor personenvervoer per spoor. Daarmee is dit model in lijn.

Politieke haalbaarheid: Verder vergt het zeer aanzienlijke wijzigingen vooral ten opzichte van de NS. Het bedrijf NS zal zelfstandig moeten worden. Dit zal voor een groot deel van de Kamer en de coalitie een (grote) brug te ver zijn.

T.b.v. intern beraad, bevat persoonlijke beleidsopvattingen

Aanvulling op bijlage 1:

1. Nadere toelichting per publieke waarde / opgave

A. (Maatschappelijke) opgaven waaraan openbaar vervoer dient bij te dragen

In de Lange Termijn Spooragenda (LTSA) (deel 2) en het Toekomstbeeld OV (TBOV) zijn voor 2028 en 2040 opgaven geformuleerd die het toekomstbeeld vormen waarbinnen de marktordening van het ov beschouwd moet worden. Daarbij gaat het om het stelsel van concessies en regulering waarbinnen ov-bedrijven invulling geven aan de maatschappelijke behoefte waaraan het openbaar vervoer kan bijdragen. Dit stelsel dient de juiste economische prikkels en publieke waarborgen te bevatten om deze publieke belangen optimaal te kunnen borgen.

De opgaven komen voort uit veranderingen in hoe we wonen, werken en recreëren in Nederland. Bevolkingsgroei in met name de (grote) steden, verdichting in de woningbouw, concentratie in de regio van platteland naar steden. Demografische en economische trends leiden tot grote opgaven voor de ov-sector om zich te blijven ontwikkelen. Stilstand is daarbij achteruitgang.

1) Verbeteren (inter)nationale concurrentiepositie van NL

Nederland is en wil een van de meest concurrerende economieën ter wereld blijven. Via excellente internationale verbindingen bieden we een zeer competitief vestigingsklimaat voor internationale bedrijven. Via excellente nationale verbindingen zijn de verschillende economische kernregio's onderling goed met elkaar verbonden. Hierdoor functioneert Nederland steeds meer als één groot stedelijk netwerk. Binnen stedelijke regio's zorgt een Hoogwaardig OV er voor dat bewoners veel keuzevrijheid hebben in waar zij willen wonen, studeren, werken, recreëren etc. en dat bedrijven kunnen putten uit een grote pool aan arbeidskrachten.

1a) Goede internationale verbindingen

Een ruggengraat in de vorm van zeer snelle internationale verbindingen naar Antwerpen, Brussel, Parijs, Londen, Düsseldorf en Frankfurt. Verbindingen die de grensregio's van Nederland verbinden met die in buurlanden. Internationale stations voor snelle treinen in de belangrijkste economische centra van Nederland. Internationale interregionale stations die zorgen dat de grensoverschrijdende verbindingen goed verbonden zijn met de rest van het Nederlandse OV-netwerk. Er zijn goede en meer naadloze internationale verbindingen voor reiziger en verlader. Technische en juridische belemmeringen voor grensoverschrijdend vervoer zijn opgelost (interoperabiliteit).

1b) Goede nationale verbindingen tussen alle regio's in Nederland

Ruimte bieden aan sterke groei reizigersvervoer. HRN als ruggengraat. Snelle, hoogfrequente verbindingen tussen grotere steden. Goede aansluitingen sprinters op andere modaliteiten. Stationsgebieden worden ontwikkeld tot aantrekkelijke vestigingsplaatsen voor (inter)nationale en regionale bedrijven en (maatschappelijke) voorzieningen en winkels, om te wonen en te ontmoeten.

1c) Goede verbindingen binnen stedelijke regio's

Via sprinters en lightrail / metro / HOV fungeren de verschillende stedelijke regio's en Randstad als één daily urban system.

2) Minder congestie op de weg

T.b.v. intern beraad, bevat persoonlijke beleidsopvattingen

De trein-fiets-combinatie is een goed alternatief voor de auto op (middel)lange afstanden en draagt er aan bij dat de congestie op de (snel)wegen minder snel groeit.

3) Leefbaarheid van steden

De combinatie van lopen-fiets-ov is in (binnen)steden de meest efficiënte manier van verplaatsing. Deze manier van verplaatsen draagt bij aan het meer leefbaar maken van steden omdat er minder ruimte nodig is voor (parkeren van) auto's, minder luchtvervuiling en geluidsoverlast, gezondheid van bewoners (lopen en fietsen).

4) Duurzaamheid

Openbaar vervoer is het meest duurzame personenvervoer na de fiets. OV-sector zero emissie en circulair. Klimaatakkoord.

B. Publieke belangen die reizigers verwachten van het openbaar vervoer

In de Lange termijn Spooragenda ⁷ (2014) is als hoofddoel voor de spoorsector geformuleerd om "de kwaliteit van het spoor als vervoerproduct [te] verbeteren zodat de reiziger en verlader de trein in toenemende mate als een aantrekkelijke vervoersoptie zien en gebruiken". Overall kan dit uitgedrukt worden als de ambitie om te komen tot een goede deur-tot-deur reis voor reizigers.

Dit kan voor het openbaar vervoer als geheel worden vertaald naar de volgende publieke belangen die richting geven aan de ambities en doelen voor het reizigersvervoer. De publieke belangen zijn gedefinieerd vanuit het perspectief van de reiziger en kunnen worden gezien als het antwoord op de vraag "wat verwachten reizigers van het OV?"⁸:

5) Goede deur-tot-deur reis te bieden
Met snelle reistijden van deur tot deur.

6) Betrouwbaar

De dienstverlening is betrouwbaar, met een zeer hoge mate van stiptheid en goede informatie bij verstoringen.

7) Comfortabel

Verhogen comfort voor de reiziger in de treinen en op de stations. Bijvoorbeeld door toiletten en internetvoorziening in de trein en aantrekkelijke voorzieningen op stations. Daardoor wordt ov een nog aantrekkelijker vervoersmodaliteit en wordt de reistijdbeleving aangenamer.

8) Adequate reisinformatie (reisgemak)

Meer reisgemak door reizigers regie te bieden de eigen reis via volledige, actuele en openbaar toegankelijke reisinformatie.

9) Adequate betalingsmogelijkheden (reisgemak)

Meer reisgemak door betaalgemak, onder andere door kaartintegratie en keuze van het betaalmiddel, staan voorop.

10) Adequate aansluitingen en overstapmogelijkheden

Kortere deur-tot-deur reistijden door betere aansluitingen tussen verschillende modaliteiten (trein, bus, tram, metro, fiets, voetganger en vraaggestuurd

⁷ In uiteindelijke tekst niet alleen ophangen aan LTSA, maar hier ook TBOV en eventuele ander beleidskaders noemen. De publieke belangen zijn van beide documenten afgeleid.

⁸ Goederenvervoer laat ik hier buiten omdat de besluitvorming over marktordening zich richt op het personenvervoer.

T.b.v. intern beraad, bevat persoonlijke beleidsopvattingen

vervoer) door goed functionerende multimodale knooppunten (stations en hubs).

C. Het OV dient kwetsbare groepen te beschermen

11) Toegankelijkheid

OV en deur-tot-deur-reis wordt voor iedereen toegankelijk. In 2022 kan 90% van de reizigers met een beperking zelfstandig reizen en in 2030 zijn alle treinen en alle stations toegankelijk gemaakt.

12) Betaalbaarheid

Het openbaar vervoer is betaalbaar voor verschillende categorieën reizigers. De beschikbare middelen voor het ov worden hiertoe op een effectieve en efficiënte wijze ingezet. En de bewindspersoon bepaalt de maximale tariefstijging van het spoorvervoer over het Hooftrailnet.

13) Vervoersarmoede landelijke krimpgebieden?

PM

D. Negatieve effecten van het OV moeten zo veel mogelijk beperkt worden

13) Veiligheid

Sociale en fysieke veiligheid zijn gewaarborgd voor reizigers en personeel. De (rijks)overheid draagt bij aan de sociale veiligheid van reizigers en personeel in treinen en op stations. Ook dient treinvervoer veilig te zijn en stelt (rijks)overheid veiligheidseisen aan bv treinmaterieel en wordt gewerkt aan veiligere overwegen.

14) Emissies, geluidsoverlast en trillingen

De (rijks)overheid stelt via wet- en regelgeving eisen aan maximaal toegestane emissies voor dieseltreinen, dB en in ontwikkeling zijnde normering voor trillingen.

E. Het aanbieden van OV dient op een democratische manier te gebeuren

15) Democratische legitimatie aanbieden OV

De (rijks)overheid stelt eisen aan wijze waarop reizigers- en vervoerders betrokken worden bij opstellen van dienstregeling en verantwoording van door ProRail besteedde publieke middelen Hoofdspoorweginfrastructuur.

T.b.v. intern beraad, bevat persoonlijke beleidsopvattingen

2. Juridisch kader aanbesteden of onderhands gunnen HRN-vervoerconcessie

In de Wet personenvervoer 2000 staan bepalingen over het aanbesteden van vervoerconcessies dan wel onderhands gunnen van een HRN-vervoerconcessie. Op basis van de huidige bepalingen in de Wp2000

Wp2000

Artikel 19 e.v.	Bepalingen over de (inhoud van een) ov-concessie
Artikel 44	Bepalingen over de verlening van een ov-concessie
Artikel 61-63	Bepalingen over de aanbesteding van een ov-concessie
Artikel 64-66a	Bepalingen over de gunning van de hoofdrailnetconcessie door onze minister

Als het gaat om het gunnen van een HRN-vervoerconcessie (zowel aanbesteden als onderhands gunnen) dan geldt een afwijkend kader van voor regulier aanbesteden van ov-concessies.

Op basis van artikel 66 moet de Minister een beleidsvoornemen bij concessieverlening vaststellen dat de volgende elementen bevat:

1. een beschrijving van de betrokken markt;
2. een beschrijving van de maatregelen die ertoe strekken dat de continuïteit van het betrokken personenvervoer wordt gewaarborgd;
3. een schatting van de kosten die met de concessieverlening zijn gemoeid en van de waarde van de concessie;
4. een beschrijving van de te volgen procedure van concessieverlening.

Dat beleidsvoornemen moet ter advisering aan de consumentenorganisaties worden voorgelegd (art 27 Wp2000). Pas daarna volgt voorlegging aan de Tweede Kamer die binnen 30 dagen met tenminste 30 leden moet reageren met de vraag voor nadere inlichtingen. Na verstrekking van de inlichtingen en het verstrijken van 14 dagen kan de aanvang van procedure tot concessieverlening van start gaan.

Er wordt vervolgens een programma van eisen van de concessie opgesteld waarin de volgende elementen worden opgenomen:

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

Het programma van eisen wordt ook aan de Tweede Kamer voorgelegd (art 66a Wp2000). Hiervoor is geen termijn opgenomen.

Op basis van artikel 46 e.v. Wp2000 verstrekt de concessiehouder desgevraagd binnen een door de concessieverlener te bepalen termijn aan de concessieverlener gegevens voor zover deze noodzakelijk zijn voor de voorbereiding van de verlening van een concessie. Ook kunnen bij AMvB regels worden gesteld over de gegevens die worden verstrekt en de wijze waarop controle op die gegevens wordt uitgeoefend. NS is dus verplicht de informatie te verstrekken die nodig is om een toekomstige concessie voor te bereiden, maar met inachtneming van de rechtmatige bescherming van vertrouwelijke bedrijfsinformatie en de gerechtvaardigde zakelijke belangen van de NS.

T.b.v. intern beraad, bevat persoonlijke beleidsopvattingen

Bijlage 2: Uitkomsten RHDHV-onderzoek ordening stations

Het gaat goed met stations

Het onderzoek van RHDHV laat zien dat het op dit moment goed gaat met de treinstations in Nederland. De reizigers tevredenheid stijgt, vervoerders zijn over het algemeen tevreden en de belastingbetaler krijgt steeds meer waar voor zijn geld. De publieke belangen⁹ worden effectief gerealiseerd.

ProRail en NS Stations houden elkaar in balans, maar het kan efficiënter

Het is lastig om kwantitatieve uitspraken te doen in hoeverre de huidige eigendoms- en verantwoordelijkheidsverdeling hier de oorzaak van is. Uit gesprekken blijkt dat respondenten ervaren dat ProRail en NS Stations elkaar goed in balans houden en dat de samenwerking tussen beide heeft bijgedragen aan de kwaliteit van de stations. Maar ook wordt opgemerkt dat de overlap tussen eigendom en verantwoordelijkheden tot inefficiënties leidt.

Wat kan er beter in de huidige ordening

Knelpunten zijn terug te voeren op onduidelijkheid over rollen, taken en verantwoordelijkheden, onderlinge afstemming, belangen die niet gelijkgericht zijn en de mate waarin stakeholders op stations invloed kunnen hebben. De huidige ordening, waarin ProRail en NS Stations samen eigenaar zijn van en verantwoordelijk voor stations, biedt mogelijkheden om de knelpunten op te lossen. Voorwaarde is dat partijen bereid zijn nieuwe, aanvullende en/of verduidelijkende afspraken te maken over de geconstateerde knelpunten.

Hoe kunnen ProRail en NS Stations beter samenwerken

Verbeteringen bieden vooral de mogelijkheden om publieke belangen efficiënter te realiseren. Binnen de huidige ordening kan meer duidelijkheid gecreëerd worden over wie waarvoor verantwoordelijk is en hoe invulling aan de verantwoordelijkheden gegeven wordt. Transparantie en aanspreekbaarheid kan worden verbeterd, zonder dat daarvoor de ordening veranderd hoeft te worden. Op inhoud kunnen kaders aan ProRail en NS Stations gegeven worden, zodat zij de uitvoering van hun taken beter kunnen aansluiten op het beleid. Bij de ontwikkeling van stations wordt de rol van decentrale overheden belangrijker, versterking van hun positie in de ordening op stations zou kunnen helpen om die rol in te kunnen vullen.

Welke voor- en nadelen heeft dit

Binnen de huidige ordening zijn de mogelijkheden om de financiële stromen te verbeteren beperkt, waardoor er altijd een spanning zal zijn tussen een budget gestuurde (meer risicomijdende) organisatie (ProRail) en een opbrengsten gestuurde (meer kanszoekende) organisatie (NS Stations). Juridisch voldoet de huidige ordening aan de Europese richtlijnen. Over mededing technische aspecten worden in dit onderzoek geen uitspraak gedaan. Bij de toekomstige ontwikkeling van stations wordt de rol van decentrale overheden belangrijker, in de ordening hebben zij nu nauwelijks positie en daardoor weinig grip op de ontwikkelingen.

⁹ Stations dienen: 1) veilig, 2) toegankelijk, 3) comfortabel, 4) duurzaam, 5) betaalbaar te zijn en te voorzien in adequate 6) reisinformatie voor reizigers en 7) profileringsmogelijkheden voor vervoerders, 8) goede overstapmogelijkheden en 9) goede aansluitingen op de directe stationsomgeving en gebiedsontwikkelingen.

T.b.v. intern beraad, bevat persoonlijke beleidsopvattingen

Welke andere opties voor eigendom- en verantwoordelijkheden zijn uitgewerkt

Tabel 13 Overzicht opties 0 tot en met 4

	Optie 0 Huidige ordening en 1	Optie 2 Nieuwe entiteit	Optie 3 Alles naar ProRail	Optie 4 Alles naar NS
Eigendom	RVVI: ProRail GI: NS Stations	RVVI: ProRail GI: NS Stations	RVVI & GI: ProRail	RVVI (muv spoor gerelateerde objecten) & GI: NS Stations
Beheer en Onderhoud	Dagelijks beheer: NS Stations Constructief beheer: ProRail	Nieuwe Entiteit	ProRail	NS Stations
Commerciële exploitatie	NS Stations of derden (op RVVI en GI)	Nieuwe Entiteit	ProRail	NS Stations
(Her) ontwikkelen stations en vastgoed	NS Stations of ProRail	Nieuwe Entiteit	ProRail	NS Stations

Hoe kunnen deze opties bijdragen aan beter realiseren van publieke belangen op stations

Alle opties bieden mogelijke verbeteringen in het efficiënt realiseren van de publieke belangen, maar alle opties brengen ook onzekerheid met zich mee ten aanzien van de effectiviteit. Met andere woorden; het verloopt wellicht soepeler en goedkoper, maar het wordt niet per se beter.

Vanuit het perspectief van de reiziger zou de reizigerstevredenheid bij optie 2, 3 en 4 op korte termijn achteruit kunnen gaan doordat de opties ingeregeld moeten worden. Bij optie 1 speelt dat naar verwachting minder, omdat de wijzigingen beperkt zijn. Op lange termijn kan de reizigerstevredenheid zich in alle opties herstellen.

Vanuit het perspectief van de vervoerders leidt optie 3 tot de situatie waarin het minste risico op ongelijk speelveld wordt ervaren.

Vanuit het perspectief van de belastingbetaler zijn de transitiekosten relevant, die zijn voor optie 3 en 4 naar verwachting vele malen hoger (ordegrootte honderden miljoenen) dan optie 1 en 2 (ordegrootte tientallen miljoenen), vanwege de overdracht van eigendom.

T.b.v. intern beraad, bevat persoonlijke beleidsopvattingen

Welke voor- en nadelen zitten hieraan

Kanttekeningen	Optie 2 Nieuwe entiteit	Optie 3 Alles naar ProRail	Optie 4 Alles naar NS
Juridische aspecten	Past binnen Europese richtlijnen. Geen gevolgen voor DZI.	Past binnen Europese richtlijnen. Grote gevolgen DZI.	Past binnen Europese richtlijnen. Grote juridische gevolgen en grote gevolgen voor DZI.
Financiële stromen	Optimalisatie mogelijk binnen één entiteit. Budgetgestuurd en opbrengstengestuurd werken binnen één organisatie	Optimalisatie mogelijk binnen ProRail. Mogelijk minder resultaat uit commerciële exploitatie.	Optimalisatie mogelijk binnen NS. Mogelijk meer nadruk op commercie.
Mededingings aspecten	PM	PM	PM

T.b.v. intern beraad, bevat persoonlijke beleidsopvattingen

Bijlage 3: Voorlopige planning naar besluit

Mnd	Oplevering onderzoeken	Intern maandelijks regulier overleg	Uw relevante overleggen met stakeholders	Kabinet / 2 ^e en 1 ^e Kamer
11/19	<ul style="list-style-type: none"> - Quicksan naar de ervaringen met open toegang in het buitenland 	<p><i>11 november</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Bespreken eerste integraal beeld • Stations – uitkomsten onderzoek <p><i>In reguliere staf:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Concept reactie op ACM update quick scan gelijk speelveld bij regionale aanbestedingen (ovb van uitkomst procedure vergadering TK of zij een update van het ACM-rapport willen) <p><i>In voorbereiding BO MIRT:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Decentralisatie – concept-afspraken provincies 	<p><i>20/21 november:</i></p> <p>BO Mirt (tbv onderwerp decentralisatie)</p> <p><i>28 november:</i></p> <p>Bila gesprek NS (van Boxtel)</p>	<p><i>Eind november</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>(optioneel)</i> Kamerbrief met reactie op ACM-update quick scan gelijk speelveld - <i>(optioneel)</i> Kamerbrief onderzoek kansen en bedreigingen open toegang en uw reactie op de bevindingen uit dat rapport <i>U ontvangt voor beide Kamerbrieven een voorstel</i>
12/19	<ul style="list-style-type: none"> - Eind december: Onderzoek positie stations - Concept-versie onderzoek Effecten van openbaar aanbesteden van het ov 	<p><i>3 december</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Onderzoek effecten decentralisatie Limburg en samenloop – onderzoeksresultaat • Contouren visie op stations • Volgende versie contouren marktordeningsbesluit 	<p><i>5 december:</i></p> <p>Bestuurlijk NOVB</p>	<p><i>Begin december</i></p> <p>(ovb) AO Spoor</p>
01/20	<ul style="list-style-type: none"> - Concept-versie onderzoek openbaar aanbesteden of onderhands gunnen HRN inclusief reikwijdte 	<p><i>7 januari</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Onderzoek effecten openbaar aanbesteden ov – concept onderzoeksbevindingen en eerste mogelijke beleidscontouren • Contouren van het integrale ordeningsbesluit 	<p><i>Jan/feb (ovb):</i></p> <p>Bestuurlijk overleg met de provincies ikv besluit decentralisatie</p> <p>Bila met ProRail (Voppen) op 8 januari</p>	

T.b.v. intern beraad, bevat persoonlijke beleidsopvattingen

02/20	<ul style="list-style-type: none"> - Effecten van openbaar aanbesteden van het ov - Onderzoek openbaar aanbesteden of onderhands gunnen HRN inclusief reikwijdte - Onderzoek positie HSL-Zuid 	<i>11 februari</i> <ul style="list-style-type: none"> • Openbaar aanbesteden of onderhands gunnen HRN inclusief reikwijdte – concept bevindingen en beleidscontouren • Positie HSL – concept bevindingen 	(2 ^e Stakeholder-overleg op directie/ RvB niveau (5.1.2.e /DG Mo zit voor)) Bestuurlijk NOVB? (nog in te plannen)	
03/20		<i>10 maart</i> <ul style="list-style-type: none"> • Beleidsvoornemen integraal besluit 	Bila met ProRail (Voppen) op 11 maart	<ul style="list-style-type: none"> • CFEZIL (tbv besluit marktordening) ovb¹⁰ op 24 maart • Resultaten MTR en aangepaste concessie naar Kamer
04/20		<i>14 april</i> <ul style="list-style-type: none"> • Ntb 		<ul style="list-style-type: none"> • RFEZIL (ovb op 7 april) • Integraal besluit in Ministerraad (ovb op 9 april) • Integraal besluit naar beide Kamers inclusief onderzoeken: <ul style="list-style-type: none"> ◦ <i>Openbaar aanbesteden HRN (of onderhands)</i> ◦ <i>Positie HSL-Zuid</i> ◦ <i>Effecten openbaar aanbesteden ov</i> ◦ <i>Reikwijdte HRN</i> • <i>Positie stations</i>
05/20	-			Bespreking van uw ordeningsbesluit in Kamer

¹⁰ Data CFEZIL, RFEZIL en MR zijn onder voorbehoud. Deze moeten nog afgestemd worden met het ministerie van Algemene Zaken



Minister MenW

**NB: deze nota is opgesteld t.b.v. intern beraad en
bevat persoonlijke beleidsopvattingen**

nota ter informatie

Oplegnotitie bij contourennota marktordening spoor

Bestuurskern

Dir. Openbaar Vervoer en
Spoor
OV en Stations

Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Contactpersoon

5.1.2.e
Senior beleidsmedewerker

T 070-5.1.2.e
M +31(0)6-5.1.2.e
5.1.2.e@minienw.nl

Datum

12 november 2019

Kenmerk

IENW/BSK-2019/241625

1. Aanleiding

Vrijdag 15 november (14.00-14.45 u) bespreken we de contourennota in het kader van het besluit over de marktordening met u. In aanvulling op de stukken die u hiervoor reeds heeft ontvangen geven wij in deze oplegnotitie een samenvatting van de belangrijkste punten uit de contourennota (paragraaf 4). Daarnaast hebben wij in bijlage 1 een schematisch beoordelingskader bijgevoegd dat illustreert aan welke criteria wij de verschillende marktordeningsvarianten in de komende maanden willen (laten) toetsen (zie ook paragraaf 3). Tenslotte gaan we in op de wijze waarop we de (politieke) stakeholders willen betrekken (paragraaf 5).

Wij stellen voor deze nota als leidraad te hanteren voor het gesprek. Daarnaast gaan we ook graag in op de uitkomsten van het onderzoek naar de positionering van de stations en hoe we daarmee verder willen gaan. Dit is beschreven in de nota die u eerder heeft ontvangen en wordt hieronder niet herhaald.

2. Proces tot nu toe

- Kern van het integrale besluit over de marktordening op het spoor na 2024 is de keuze voor de wijze van gunning van het HRN (onderhands gunnen/openbaar aanbesteden) en de omvang van het HRN. Daarvoor worden een aantal varianten voor het HRN van de toekomst uitgewerkt door onderzoekers. Openbare aanbesteding en onderhandse gunning van het volledige HRN zijn daarbij uiterste varianten, maar de onderzoekers willen ook een aantal tussenopties uitwerken die reële varianten kunnen vormen (inclusief variant splitsing IC's en sprinters van FMN 5.2.1. + 5.1.2.i). De onderzoekers houden de scenario's uit Kiezen voor een goed spoor aan (behalve de variant van terug naar één nationale vervoerder). U heeft eerder aan de Kamer gecommuniceerd dat KVEGS een uitgangspunt is waarop verdere uitwerking plaatsvindt. Elk van de varianten wordt op hoofdlijnen geschetst, kent een lijst van randvoorwaarden, een tijdslijn, en een oordeel over de praktische en

NB: deze nota is opgesteld t.b.v. intern beraad en bevat persoonlijke beleidsopvattingen

juridische houdbaarheid. Er worden geen beleidsafwegingen gevraagd. Dit onderzoek kan ons helpen om in het marktordeningsbesluit een lange termijn perspectief te schetsen voor de gewenste governance van de sector en de rolverdeling tussen I&W en NS. Wijzigingen in deze rolverdeling die op de korte termijn (tot 2025) niet haalbaar zijn, maar wel bij kunnen dragen aan een betere sturing op de vervoersprestaties en de bredere mobiliteitsopgaven, kunnen richting de daaropvolgende concessieperiode (2035-2045) immers wel in beeld komen. De varianten helpen ook om inzet te bepalen voor een nieuw Programma van Eisen voor een HRN-vervoerconcessie.

- Tegelijkertijd kijkt u naar opties voor de exploitatie en eigendom van stations en de gevolgen van open toegang.
- Ter feitelijke onderbouwing van het besluit worden 8 onderzoeken uitgevoerd. Er staan twee onderzoeken op het punt om gestart te worden (varianten gunning HRN-vervoerconcessie, en positie HSL-Zuid). De andere onderzoeken zijn afgerond (open toegang, quick scan ACM), of gaan die kant uit (stations, effecten openbaar aanbesteden ov). Daarnaast worden gesprekken gevoerd met provincies in het kader van de decentralisatie van vier sprinterdiensten uit het regeerakkoord.

3. Beoordelingskader voor toetsing van de marktordeningsscenario's

- Om een onderbouwde keuze voor een variant te kunnen maken hanteren we (intern) een beoordelingskader waarin de varianten vergeleken worden aan de hand van de mate waarin ze bijdragen aan het realiseren van publieke belangen, waarin de implementatie ervan kosten en risico's met zich meebrengt en of ze het makkelijker of lastiger maken om de opgaven tot stand te brengen die we ons voor de OV sector ten doel hebben gesteld (LTSA, TBOV). Dit kader is schematisch weergegeven in bijlage 1.
 - Input hiervoor komt uit de diverse onderzoeken die zijn en worden uitgevoerd. Het onderzoek naar openbaar aanbesteden vs. gunnen is daarbij belangrijk. In dit onderzoek worden door onderzoekers de hoofdsenario's uit het rapport Kiezen voor een goed spoor verder uitgewerkt. Hun opdracht is de vraag wat de praktische voorwaarden en aandachtspunten zijn van openbaar aanbesteden of onderhands gunnen van een HRN-vervoerconcessie (inclusief de omvang van het HRN in verschillende varianten). Ook brengen zij per variant in kaart wat het vergt om die variant in de praktijk uit te werken (tijdslijn, voorziene aanpassingen, transitie- en transactiekosten).
- ➔ Graag bespreken we met u of u de geschetste publieke belangen, kosten en risico's en opgaven herkent en welke aanvullingen/ opmerkingen u daarop heeft.
- ➔ In hoeverre de geschetste varianten voor u de varianten zijn om verder uit te werken.

4. Voorziene contouren besluit

- In aanloop naar betere feitelijke onderbouwing van het beoogde besluit denken wij dat er al wel eerste contouren te schetsen wat het besluit behelst. Hierin is nog niet meegenomen wat het besluit gaat worden voor de stations en in de randvoorwaardelijke sfeer.
 1. Onderhandse gunning van de HRN-concessie aan NS ligt voor de hand, eventueel na een tijdelijke verlenging van de huidige concessie. § 2.1 - § 5.1

NB: deze nota is opgesteld t.b.v. intern beraad en bevat persoonlijke beleidsopvattingen

- 5.2.1. + 5.1.2.i
2. 5.2.1. + 5.1.2.i
- . Wat het reële alternatief is moet de komende tijd bepaald en uitgewerkt worden (o.a. op basis van het onderzoek onderhands/aanbesteden/reikwijdte).
3. Het voornemen tot decentraliseren van de sprinterdiensten uit het regeerakkoord kan worden vastgelegd in een bestuurlijke afspraak met decentrale overheden. Decentrale overheden willen de lijnen overnemen op het moment dat zij de diensten aan de bestaande concessies in dat gebied kunnen toevoegen. De nieuwe HRN-concessie dient de ingebouwde flexibiliteit te hebben om gedurende de looptijd eventueel ook andere lijnen te decentraliseren.
4. De HSL-Zuid blijft met het oog op de belangrijke functie voor binnenlandse vervoer onderdeel van HRN-concessie en wordt niet opnieuw aanbesteed. Internationaal vervoer kan hoofdzakelijk via open toegang (in combinatie met binnenlandse open toegang vanaf 2025) worden geborgd.

→ Graag vernemen we uw reactie.

5. Betrokkenheid van stakeholders en planning

- Naar verwachting beschikken we begin maart over de uitkomsten van alle bouwstenen/ onderzoeken. Er zijn begin/half februari wel vergaande concepten beschikbaar voor het uitwerken van het beleidsvoornemen. Het is een iteratief proces.

Politieke stakeholders: U wilt het beleidsvoornemen tijdig aan de Kamer sturen zodat het debat nog voor de zomer is. Het beleidsvoornemen zou dan in april in de MR moeten worden besproken. Twee opties:

Portaal*		
CFEZIL	24 maart	13 april
RFEZIL	7 april	12 mei
MR	10 april	15 mei

* nog onder voorbehoud definitieve data AZ

- Wij gaan ervan uit dat u in aanloop daarnaartoe met de meest betrokken bewindspersonen in gesprek wilt over uw voornemen. Dat kan worden gevolgd door gesprekken met de spoorwoordvoerders en hun fractievoorzitters uit de coalitie, eventueel aangevuld met GroenLinks (Kröger/ Klaver). Dat proces zou plaats kunnen vinden tussen half februari en de tweede week van maart.
- Graag vernemen we van u op welke wijze u uw besluit/ beleidsvoornemen aan het kabinet wilt voorleggen en wat daarvoor voor u het juiste moment is.

Externe stakeholders: externe stakeholders worden op alle niveaus betrokken:

NB: deze nota is opgesteld t.b.v. intern beraad en bevat persoonlijke beleidsopvattingen

- Op ambtelijk niveau via klankbordgroepen, bilaterale gesprekken en betrokkenheid bij onderzoekopzetten voor de belangrijkste onderzoeken (onderhands gunnen/aanbesteden HRN inclusief reikwijdte, positie HSL).
- Voor de lopende onderzoek naar stations en de effecten van openbaar aanbesteden (regionale concessies) willen wij in december (eind)rapportages in klankbordgroepen bespreken. Wij zullen deze daaraan voorafgaand aan u voorleggen.
- Periodieke stakeholdersbijeenkomst: 5.1.2.e houdt de leden van het bestuurlijk NOVB (+ G4 en Rover) op de hoogte. De volgende bijeenkomst is op 5 december a.s. aansluitend op het NOVB.

De externe stakeholders beginnen zich steeds meer te roeren. Verwacht wordt dat dit de komende maanden enkel meer wordt.

U wordt geadviseerd dat u op uw niveau op een bepaald moment ook stakeholders gaat betrekken. Dat kunt u op twee manieren doen:

- a. Uw reguliere bilaterale gesprekken met bestuurders van NS, FMN, ProRail en de consumentenorganisaties. Deze zijn voor 2020 grotendeels nog niet ingepland, maar gezien de frequentie van de gesprekken (ProRail en NS iedere 2 maanden, Rover en FMN iedere 4 maanden) heeft u met elke stakeholder nog minimaal 1 bilateraal gesprek in aanloop naar uw besluit.
 - b. Het bestuurlijk NOVB in 2020 te gebruiken om de contouren van uw besluit te schetsen. Dat NOVB wordt dan ingepland in februari/begin maart.
- Verder wordt voorgesteld om de DG Mobiliteit maandelijkse bijpraatmomenten over de marktordening te laten hebben met de CEO's van NS en FMN (separate gesprekken).
- ➔ Graag vernemen we hoe u op uw niveau stakeholders wilt consulteren over uw besluit, en hoe u aankijkt tegen de maandelijkse bijpraatgesprekken van de DG Mo met CEO's NS en FMN.

5.1.2.e

5.1.2.e *marktordening spoor*

Bijlage: Beoordelingskader varianten gunning en reikwijdte HRN

A. Publieke belangen													B. Kosten en risico's				C. Opgaven			
	Positieve externe effecten samenleving	Dienstkarakteristieken reizigers	Kwetsbare groepen	Negatieve externe effecten omwonenden	Democratische legitimatie	Transactiekosten en –risico's	Juridische risico's	Belangen Staat als aandeelhouder	Belangen Staat als concessieverlener	Mate waarin de variant bijdraagt aan het realiseren van de toekomstige opgaven voor de sector ¹										
1. Openbaar aanbesteden HRN																				
2. Openbaar aanbesteden HRN in delen (sprinter/IC's)																				
3. Openbaar aanbesteden HRN in delen (2/3 delen of corridors)																				
4. Onderhands gunnen HRN voor 2023																				
5. Onderhands gunnen HRN in 2024																				

¹ Het besluit over de marktordening en sturing op het spoor na 2024 staat in het licht van een aantal ontwikkelingen en uitdagingen waar het kabinet voor staat:

- De komende jaren zet de stedelijke ontwikkeling door en dat geeft een grote woningbouwopgave met een gecombineerde agenda van bereikbaarheid en woningbouw.
- Klimaatverandering vraagt om meer duurzame vormen van mobiliteit en innovatie en vernieuwing van het OV.
- De komende decennia voorzien we een autonome groei in het OV van 30% tot 40%. Voor het personenvervoer per spoor vraagt dat om creatieve oplossingen om de toch al beperkte capaciteit op het spoor verder te benutten naast de investeringen om knelpunten in de spoorweginfrastructuur op te lossen.
- De reiziger zal zich steeds vaker verplaatsen door een combinatie van openbaar vervoer en privaat (deel)vervoer, met aansluitingen tussen modaliteiten die zo drempelloos mogelijk zijn.
- *Mobility as a Service* vindt steeds meer zijn ingang.
- De reiziger verwacht snelle verbindingen tussen steden, maar ook van en naar de Randstad vanuit de andere delen van het land zijn cruciaal.
- De uitdaging om de internationale trein een steeds aantrekkelijker alternatief voor de korte afstandsvluchten (tot 600 km) te laten zijn.

Intern beoordelingskader varianten gunning en reikwijdte HRN – **tbv intern beraad**

A. Opgaven		B. Publieke belangen		C. Randvoorwaarden		D. Gevolgen
	Mate waarin de variant bijdraagt aan het realiseren van het toekomstbeeld OV en de toekomstige opgaven voor de sector ¹	Snel, veilig, toegankelijk, comfortabel en betaalbaar spoorvervoer voor de reiziger	Belangen Staat als aandeelhouder/macro-betaalbaarheid	Juridische houdbaarheid	Transitiekosten en –risico's	
1. Openbaar aanbesteden HRN	+/-	++	++	5.2.1. + 5.1.2.i	-	<ul style="list-style-type: none"> • NS geprivatiseerd indien ze de aanbesteding niet winnen • Geen politieke sturing tijdens looptijd concessie
2. Openbaar aanbesteden hele netwerk in kavels	+	+	++		--	<ul style="list-style-type: none"> • Privatisering NS i.v.m. gelijk speelveld • Oprichten vervoersautoriteit om integraliteit spoorvervoer te borgen • Eigendom stations naar ProRail • Geen politieke sturing tijdens looptijd concessies
3. Onderhands gunnen HRN vanaf 2025 met (voorwaardelijk) meer marktwerking	++	++	+		+/-	<ul style="list-style-type: none"> • Indien PvE niet kan worden gerealiseerd of wanneer NS slecht presteert wordt meer marktwerking gerealiseerd • Bij grotere mate van marktwerking is een vervoersautoriteit noodzakelijk
4. Onderhands gunnen HRN vanaf 2025	+	+	+/-		+	<ul style="list-style-type: none"> • Door ontbreken mogelijkheid marktwerking slechte onderhandelingspositie IenW
5. Onderhands gunnen HRN voor 2023		+/-	-		++	

¹ Het besluit over de marktordening en sturing op het spoor na 2024 staat in het licht van een aantal ontwikkelingen en uitdagingen waar het kabinet voor staat:

- De komende jaren zet de stedelijke ontwikkeling door en dat geeft een grote woningbouwopgave met een gecombineerde agenda van bereikbaarheid en woningbouw.
- Klimaatverandering vraagt om meer duurzame vormen van mobiliteit en innovatie en vernieuwing van het OV.
- De komende decennia voorzien we een autonome groei in het OV van 30% tot 40%. Voor het personenvervoer per spoor vraagt dat om creatieve oplossingen om de toch al beperkte capaciteit op het spoor verder te benutten naast de investeringen om knelpunten in de spoorweginfrastructuur op te lossen.
- De reiziger zal zich steeds vaker verplaatsen door een combinatie van openbaar vervoer en privaat (deel)vervoer, met aansluitingen tussen modaliteiten die zo drempelloos mogelijk zijn.
- *Mobility as a Service* vindt steeds meer zijn ingang.
- De reiziger verwacht snelle verbindingen tussen steden, maar ook van en naar de Randstad vanuit de andere delen van het land zijn cruciaal.
- De uitdaging om de internationale trein een steeds aantrekkelijker alternatief voor de korte afstandsvluchten (tot 600 km) te laten zijn.

Toelichting:

In het reguliere overleg over marktordening van 19/11 is kort gesproken over het afwegingskader dat IenW hanteert voor het integrale besluit over de marktordening op het spoor. Gevraagd werd om een ingedikt en ingevuld afwegingskader². Het kader is niet bedoeld voor extern gebruik. Het maakt een vergelijking in één oogopslag mogelijk. De uiteindelijke onderbouwing van de keuze voor een variant kan langs de lijnen van de 5 kolommen worden opgezet.

Varianten 1 en 2 komen overeen met respectievelijk hoofdscenario's 3 en 4 uit Kiezen voor een Goed Spoor.

- In dit concurrentiemodel wordt in verschillende verkavelingsvarianten het gehele nationale spoorvervoer openbaar aanbesteed. NS wordt in dit model een vervoerder als alle andere vervoerders.
- ProRail en NS kunnen in geen geval 'onder dezelfde paraplu' worden gebracht, omdat dit kan leiden tot een ongelijk speelveld tussen NS en andere vervoerders. Om diezelfde reden wordt NS geprivatiseerd en IenM zal, op grond van zijn stelselverantwoordelijkheid, zelf of via een onafhankelijke partij zorg moeten dragen voor de integraliteit van het spoorvervoer als onderdeel van de deur-tot-deur reis.
- De stations kunnen niet langer eigendom zijn van (één van de) vervoerders, maar moeten worden ondergebracht in een organisatie die daar los van staat. Dit kan ProRail zijn of een andere (nieuwe) organisatie.
- In dit model zijn voordelen te verwachten van de concurrentiestrijd tussen vervoerders. Die kunnen, afhankelijk van de gekozen sturing, neerslaan in een lagere prijs van het spoorvervoer voor de reiziger en/of belastingbetaler en/of een hogere kwaliteit van het spoorvervoer. Efficiëntieslagen kunnen gemaakt worden op het gebied van overheadkosten, personeelsinzet, arbeidsvoorwaarden en materieel.
- Afhankelijk van de verkavelingswijze kunnen ook voordelen voortvloeien uit het regionale maatwerk dat regionale overheden kunnen bieden als zij verantwoordelijk worden voor de concessieverlening op regionaal niveau. De positieve ervaringen van veel betrokkenen bij de decentralisaties en invoering van concurrentie op regionaal niveau bevestigen dit.
- Nadeel van het concurrentiemodel is dat het steeds uitdagender wordt om de vereiste afstemming te bereiken, naarmate er meer partijen actief zijn op en rond het spoor. Deels hangt dit ook af van de mate waarin verschillende vervoerders gebruik maken van dezelfde sporen en stations ('samenloop').
- De verwachting is dat in aanbesteed contracten tijdens de looptijd minder ruimte is voor flexibiliteit en innovatie die nodig zijn om toekomstige opgaven te realiseren.
- Verkavelingsvarianten kunnen aanpassingen vereisen van de infrastructuur. Soms zijn de kosten daarvan beperkt (bijvoorbeeld bij separate aanbesteding van stoptreinen en intercity's), maar in andere gevallen kan het miljarden euro's kosten (zoals wanneer een harde knip tussen regio's wordt aangebracht). De verkaveling kan ook direct effect hebben op het reisgenot, wanneer het voor de reiziger resulteert in extra overstappen.

5.2.1. + 5.1.2.i

Variant 3 komt overeen met hoofdscenario's 2b en 2c uit Kiezen voor een Goed Spoor. Het verschil zit in de vraag of meer marktwerking voorwaardelijk of zeker is. Het onderzoek naar de wijze van gunning (onderhands of aanbesteden) moet duidelijk maken wat de consequenties zijn van verschillende maten van marktwerking. Ook dient duidelijk te worden of het no regret of zelfs verplicht is (gezien het Europese kader) bepaalde voorbereidingen te treffen waarmee meer marktwerking op den duur mogelijk wordt (bijvoorbeeld ontvlechten kerntaken NS).

- Voorwaardelijke marktwerking leidt tot een verbeterde onderhandelingspositie van de concessieverlener, die beschikt over vooraf kenbare terugvalposities. Een sterke terugvaloptie kan de huidige vervoerder vrijwel net zo goed disciplineren als concurrentie zelf.
- Onderhandse gunning vereist naast betere kwaliteit ook betere efficiëntie. De inschatting is dat de efficiëntiewinst lager is dan bij aanbesteding.
- De verwachting is dat bij een onderhands gegund contract tijdens de looptijd meer ruimte is voor flexibiliteit en innovatie die nodig zijn om toekomstige opgaven te realiseren.

5.2.1. + 5.1.2.i

- Indien daadwerkelijk meer marktwerking wordt ingevoerd nemen de transitiekosten en –risico's toe, afhankelijk van de mate van marktwerking.

Variant 4 komt overeen met hoofdscenario 2a uit Kiezen voor een Goed Spoor. Bij gunning staat vast dat tijdens de looptijd van de concessie geen verdere marktwerking wordt toegepast. Volgens KVEGS neigt dit naar scenario 1 uit KVEGS, het model nationale vervoerder, waarin alle marktwerking wordt terug gedraaid. Dit model is strijdig met het kabinetsbeleid en wordt niet verder uitgewerkt.

- Deze variant heeft als voordeel dat schaal-, scope- en netwerkvoordelen op het spoornetwerk beter kunnen worden benut en dat minder afstemming noodzakelijk is.
- Een nadeel is het gebrek aan (dreiging van) concurrentie en daardoor het ontbreken van een tot efficiënt opereren.
- Doordat IenW in deze variant een slechtere onderhandelingspositie heeft kan zij waarschijnlijk minder goede afspraken maken met NS over kwaliteit voor de reiziger en het meewerken aan toekomstige opgaven.

5.2.1. + 5.1.2.i

- De transitiekosten en –risico's zijn laag, wel vergt de onderhandse gunning een zware onderbouwing.

Variant 5 komt niet voor in Kiezen voor een Goed Spoor. De PSO-verordening biedt de mogelijkheid om voor eind 2023 de lopende concessie eenmalig onder dezelfde voorwaarden te verlengen. Dit kan ook voor een kortere tijd. Onderzocht wordt of deze optie mogelijk een tussenstap kan zijn als voor de uitwerking van andere varianten meer tijd nodig is.

² In het uitgebreide kader stonden:

- Positieve externe effecten samenleving: veronderstelt wordt dat deze bij een goed OV voor de reiziger worden gerealiseerd
- Dienstkaracteristieken reizigers en Kwetsbare groepen: deze horen bij de definitie van goed OV uit kolom 1
- Negatieve externe effecten omwonenden: deels geldt voor alle varianten dat voor externe effecten als geluid en trillingen regels bestaan. Deels zit dit aspect in de mate waarin de variant bijdraagt aan opgaven in de sector.
- Democratische legitimatie: de wijze waarop de samenleving wordt betrokken bij de kwaliteit van het OV zit zowel in de kolom kwaliteit voor de reiziger als opgaven
- De belangen van de staat als concessieverlener zitten ook in de kolommen kwaliteit en opgaven.

- Als we er vanuit gaan dat bij de onderhandelingen over een nieuwe concessie in variant 4 toch enige verbetering wordt bereikt op de punten kwaliteit, kosten en opgaven, scoort variant 5 op al deze punten iets lager.
- 5.2.1. + 5.1.2.i
- Er zijn geen transitiekosten en –risico's.



Staf DG Mobiliteit – Minister MenW

BestuurskernDG Mobiliteit
Staf DGDen Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag**Contactpersoon**

S.1.2.e

agenda

Betreft	Staf DG Mo - Minister MenW
Vergaderdatum	12 december 2019
Vergadertijd	10.15 – 10.45 uur, Bestuursplein
Aanwezig	Minister voor Milieu en Wonen, dgMo, dOVS, dDuMo, PA-S, DBO

1. Opening**2. Inhoudelijk te bespreken onderwerpen:**

- a. Planbord DG Mo (bijgevoegd)
- b. Brievenoverzicht OVS (bijgevoegd)
- c. Brievenoverzicht DuMo (bijgevoegd)

3. Te bespreken nota's w.o.

- a. Kamerbrief open toegang (bijgevoegd)

4. Actualiteiten**5. Vooruitblik staf 17 december 2019**

- Stadslogistiek
- Brievenoverzicht OVS
- Brievenoverzicht DuMo

6. Verslag staf 28 november 2019

[illegible]

Onderwerp: planning in aanloop naar integraal besluit marktordening

DG/Directie: DGMO/OVS

Akkoord dgMo: <verloopt via HPRM>

Aanwezig: 5.12e, 5.12e, 5.12e, 5.12e

Bijlage: planning

Doel:

Bespreking van de geactualiseerde planning en de aandachtspunten daarbij in aanloop naar een integraal besluit voor de marktordening op het spoor, en in het bijzonder uw rol daarin.

Advies en communicatie:

Akkoord te gaan met de voorgestelde aanpak en de planning.

Toelichting

- Graag bespreken we op 11 februari tijdens het reguliere overleg met u over de marktordening een opzet voor de integrale besluitvorming. Van het meest relevante onderzoek (onderhands gunnen of aanbesteden HRN) is begin februari naar verwachting een ruwe schets beschikbaar met de varianten voor gunning en de consequenties daarvan. Dit geeft een eerste inzicht in welk scenario het meest in lijn ligt met de doelen van het Toekomstbeeld OV en de opgaven.
- Voor de politieke besluitvorming wordt voorgesteld dat u gesprekken voert met:
 - minister van Financiën, staatssecretaris (en minister) van EZK en de MP (aangevuld met eventueel minister OCW en minister VWS)
 - de spoorwoordvoerders en fractievoorzitters van de coalitie (aangevuld met spoorwoordvoerder en fractievoorzitter GroenLinks en van de PvdA)
 - externe stakeholders:
 - CEO NS
 - Voorzitter FMN
 - CEO ProRail
 - Decentrale overheden (mogelijk in een oploop met hen), bijvoorbeeld Gräper (D66), Vermeulen of Fokkens (VVD), Boerman of Schaddelee (CU), Mackus (CDA), Dijksma of opvolger Tekin (PvdA), van de Meer of Burgman (GL), Van Hooijdonk (G4)
 - ROVER
- Bij agendering van het besluit in de MR van 7 april voert u deze politieke gesprekken in de periode week 3 van februari t/m week 3 van maart. Bij agendering van het besluit in de MR van 20 maart voert u deze gesprekken in de periode van week 2 van februari t/m week 1 van maart.
- Om stakeholders tot die tijd zoveel mogelijk geïnformeerd te houden wordt de volgende aanpak voorgesteld:
 - Voor uw gesprekken zoveel mogelijk gebruik maken van reguliere bila's (die veelal nog ingepland moeten worden).
 - Frequente bilaterale gesprekken van de dgMO en 5.12e met de belangrijkste stakeholders (NS en FMN) op directieniveau specifiek over de marktordening.
 - Een derde stakeholderbijeenkomst is toegezegd op niveau bestuurlijk NOVB half februari om dan de onderzoeksresultaten te presenteren en de eerste contouren.

➔ Kunt u zich vinden in deze aanpak?
- Om besluitvorming in de MR soepel te laten verlopen stellen we voor de meest betrokken departementen Financiën (directie AFEP en directie Deelnemingenbeleid) en EZK (AEP) nauw te betrekken bij de opbouw van het integrale besluit. Daarmee kunnen we mogelijke verschillende belangen zoveel mogelijk op één lijn proberen te krijgen en waar nodig snel escaleren om uit lastiger punten te komen. Afspraak is dat we dit in vertrouwen doen en dat er geen communicatie is richting bv NS of andere externe stakeholders. Voorafgaand aan het overleg

met u op 11 februari bespreken we in een directeurenoverleg FIN-EZK-IenW de contouren van het besluit.

→ Kunt u zich vinden in deze aanpak met FIN en EZK?



Staf DG Mobiliteit – Minister MenW

BestuurskernDG Mobiliteit
Staf DGDen Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag**Contactpersoon**

S. J. J. de

agenda

Betreft	Staf DG Mo - Minister MenW
Vergaderdatum	17 december 2019
Vergadertijd	10.30 – 11.00 uur, Bestuursplein
Aanwezig	Minister voor Milieu en Wonen, dgMo, dOVS, dDuMo, PA-S, DBO

1. Opening**2. Inhoudelijk te bespreken onderwerpen:**

- a. Planning in aanloop naar integraal besluit marktordening (bijgevoegd)
- b. Bewindspersonenoverzicht OVS (bijgevoegd)
- c. Brievenoverzicht DuMo (bijgevoegd)

3. Te bespreken nota's**4. Actualiteiten****5. Vooruitblik staf 9 januari 2020**

- Brievenoverzicht OVS
- Brievenoverzicht DuMo

6. Verslag staf 12 december 2019 (wordt nagezonden door DBO)

[illegible]

DGMO Staf 17 december 2019

Kamerbrief over open toegang. Na verwerking van de laatste opmerkingen, kan de brief worden verzonden naar de Kamer (brief is verzonden op 18 december). De quick scan over ervaringen met open toegang in het buitenland wordt z.s.m. gepubliceerd op Rijksoverheid.nl (quick scan is gepubliceerd op 24 december).

Kamerbrief met reactie op update quick scan ACM eerlijke kansen bij regionale aanbestedingen. De kamerbrief kan verzonden worden, gelijktijdig met de Kamerbrief over open toegang (brief is verzonden op 18 december).

Planning naar aanloop van integraal besluit marktordening. De planning wordt conform bespreking aangepast en opnieuw geagendeerd in het maandelijks overleg spoorordening van 9 januari 2020.

-



Minister MenW

BestuurskernDir. Openbaar Vervoer en
Spoor
OV en StationsDen Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag**Contactpersoon**

5.1.2.e

5.1.2.e

beleidsmedewerker

T 070-5.1.2.e

M +31(0)6-5.1.2.e

5.1.2.e @minienw
.nl**Datum**

6 januari 2020

Kenmerk

IENW/BSK-2020/1800

nota ter informatie

Regulier overleg marktordening d.d. 9 januari 2020

Inleiding

Op donderdag 9 januari (12.45-13.45 u) vindt het maandelijks overleg marktordening plaats. U heeft verzocht om de volgende onderwerpen te bespreken:

1. Planning in aanloop naar integraal besluit marktordening
2. Concept-rapport Eigendoms-, exploitatie-, en verantwoordelijkheidsdeling op stations.

Voor agendapunt 1 treft u de bijgestelde planning in bijlage. Voor agendapunt 2 treft u alleen het concept-rapport in bijlage, maar geen verdere voorbereiding in deze nota.

Toelichting

- Op 18 december jl. is met u gesproken over de planning van het marktordeningsbesluit. Bijgaand treft u een bijgestelde planning aan. Deze kan nog worden bijgesteld n.a.v. overleg tussen dgMO en AZ (10 januari).
- De ministeries van EZK (marktordening algemeen) en OCW (OV studentenkaart) worden ambtelijk meegenomen.
- Nadat op politiek niveau op hoofdlijnen overeenstemming is bereikt kunt u enkele externe stakeholders meenemen. Met name de CEO's van NS en ProRail, FMN en Rover. Hiervoor wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van reguliere overleggen.
- In het kader van de decentralisatie van de sprinterdienst Leeuwarden-Zwolle ligt bestuurlijk overleg met de gedeputeerden Fokkens (Fryslân, VVD), Boerman (Overijssel, CU) en Bijl (Drenthe, PvdA) voor de hand rond half maart.
- Bij agendering van het besluit in de MR van 7 april voert u deze politieke gesprekken in de periode van 17 februari t/m 20 maart. In deze periode valt ook het voorjaarsreces (vrijdag 21 februari t/m maandag 2 maart).

5.1.2.e / 5.1.2.e

Directie OVS



Staf DG Mobiliteit – Minister MenW

BestuurskernDG Mobiliteit
Staf DGDen Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag**Contactpersoon**

S. J. J. de

agenda

Betreft	Staf DG Mo - Minister MenW
Vergaderdatum	31 januari 2020
Vergadertijd	14.00 – 14.30 uur, Bestuursplein
Aanwezig	Minister voor Milieu en Wonen, dgMo, dOVS, dDuMo, PA-S, DBO

1. Opening**2. Inhoudelijk te bespreken onderwerpen:**

- a. MTR-rapport (bijgevoegd)
- b. Brievenoverzicht OVS (bijgevoegd)
- c. Brievenoverzicht DuMo (bijgevoegd)

3. Te bespreken nota's**4. Actualiteiten****5. Vooruitblik staf 6 februari 2020**

- Voorbereiding vervoersconcessie HRN 2025
- KICK OFF Aanschafsubsidies en NAL
- Planbord DG Mo
- Brievenoverzicht OVS
- Brievenoverzicht DuMo



Minister MenW

**VOOR INTERNE GEDACHTENVORMING, BEVAT
PERSOONLIJKE BELEIDSOPVATTINGEN**

nota ter informatie

Redeneerlijn besluit marktordening op het spoor na
2024 en nadere onderbouwing

Bestuurskern

Dir. Openbaar Vervoer en
Spoor
OV en Stations

Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Contactpersoon

S.12e

Senior beleidsmedewerker

T 070-S.12e

M +31(0)6-S.12e

S.12e@minienw
.nl

Datum

30 januari 2020

Kenmerk

IENW/BSK-2020/19083

Inleiding

Op 6 februari (14-14.45 u) is het regulier marktordeningsoverleg. De volgende agenda wordt voorgesteld:

1. **Bespreking concept-redeneerlijn** voor uw gesprek met minister Financiën en andere kabinetsleden (nog in te plannen). Bedoeling is om deze redeneerlijn de komende maand om te zetten in een conceptbrief aan de Tweede Kamer. Bij deze conceptbrief ontvangt u een nota waarin alle onderdelen van het integrale besluit worden toegelicht. In deze nota lichten we toe welke risico's er zijn voor het belangrijkste element van het integrale besluit; de onderhandse gunning onder de voorwaarden van het 4^e Spoorwegpakket.
Bijlagen: concept-redeneerlijn, annotatie t.b.v. gesprek Min FIN, Coreper werkdokument (2015) t.a.v. interpretatie bepaling onderhandse gunning.
2. **Planning komende maanden.** In de nota vindt u een voorstel voor bespreking van onderdelen van uw besluit de komende maand.
Bijlage: bijgewerkte planning
3. **Aanpak voorbereiding nieuwe HRN-concessie**
Bijlage: fiche en prestatie-slides.

Toelichting op redeneerlijn

- Op uw verzoek hebben we vooruitlopend op een concept-kamerbrief alvast een concept-redeneerlijn (een 2-pager) opgesteld, bedoeld om het gesprek met minister Hoekstra (en eventueel andere leden van het kabinet) te openen. In de concept-redeneerlijn zitten verschillende keuzes. Deze keuzes zullen we nader uitwerken in de concept-kamerbrief. Bij deze concept-brief zullen we ook een uitgebreide toelichtende nota schrijven, maar pro's en contra's van de keuzes zullen worden toegelicht.
- Hoofdvraag bij het integrale besluit is de vraag of we gaan aanbesteden (zoals Europese regelgeving vraagt) of onderhands gaan gunnen (door gebruik te maken van de "tenzij-bepaling" van de Europese regelgeving). In deze nota beschrijven we, vooruitlopend op de toelichtende nota, alvast de pro's en contra's van de keuze voor onderhandse gunning.
- Het voorstel is de nieuwe concessie voor het HRN onderhands te gunnen. De voorziene opgave voor het OV is de komende jaren te groot en complex

om in 2025 de HRN-vervoerconcessie mogelijk aan te besteden. Bij een aanbesteding voor de concessie vanaf 2025 zijn de transitierisico's – en kosten naar verwachting te aanzienlijk vanwege de grootte en complexiteit van het HRN-netwerk en de verwevenheid van vervoers- en systeemtaken binnen de NS. Voor de continuïteit op het spoor is een aanbesteding geen verantwoorde keuze op dit moment; daarvoor moet 8 tot 10 jaar worden uitgetrokken. Het openbaar aanbesteden van het HRN als geheel lijkt geen reële optie, mede gezien de MTR-resultaten waaruit blijkt dat NS goed presteert. Onderhandse gunning lijkt daarmee de meest reële optie.

- Voor onderhandse gunning van treinconcessies gelden in principe de nieuwe voorwaarden uit het 4^e Spoorwegpakket. Als overgangsmaatregel biedt het Europese kader nog de mogelijkheid om tot uiterlijk 24 december 2023 de HRN-concessie zonder de nieuwe voorwaarden onderhands te gunnen. De concessie wordt dan eind 2023 gegund en de concessie start per 1 januari 2025 als de huidige concessie afloopt.

5.2.1. + 5.1.2.1

5.2.1. + 5.1.2.i

5.2.1. + 5.1.2.i

Planning komende maanden

- Eind februari zijn de onderzoeken 'wijze van gunning HRN' en 'positie HSL' afgerond. De informatie uit die onderzoeken wordt benut voor verdere onderbouwing van het integrale ordeningsbesluit. Het onderzoek 'effecten openbaar aanbesteden van het ov' wordt in de tweede week van maart opgeleverd. Het onderzoek positie stations is inmiddels gereed.
- Wij stellen voor om in het regulier marktordeningsoverleg op 12 februari te spreken over een voorstel voor de positie van de HSL en een voorstel voor positionering van open toegang op het Nederlandse net en de te nemen maatregelen. Het concept- HSL onderzoek zal dan meegestuurd worden.
- Begin maart willen we graag met u spreken over het onderzoeksrapport 'wijze van gunning HRN' en welke consequenties verschillende varianten hebben. Daarvoor moet nog een overleg ingepland worden.
- Ondertussen werken wij aan de kamerbrief met het integrale besluit en de nota met de onderbouwing voor de verschillende elementen van het besluit. Deze ontvangt u voor het voorjaarsreces.
- De 3-pager is voor u het document in uw gesprekken met uw medebewindspersonen.

5.1.2.e , 5.1.2.e en 5.1.2.e

Directie Openbaar Vervoer en Spoor

Annotatie gesprek minister van Financiën over besluit marktordening spoor

- *In de voorgestelde redeneerlijn voor de kabinetsbesluitvorming over de marktordening op het spoor wordt de status quo voor de volgende concessieperiode grotendeels bestendigd. Daar hoort wel bij dat de aandeelhouder meewerkt aan het verkennen en eventueel uitvoeren van maatregelen om na 2035 meer marktwerking te introduceren. Ook is essentieel dat in de volgende concessie het meewerken van NS aan de netwerkontwikkeling en de opgaven van het TBOV 2040 geborgd is.*
- *Naar verwachting zal Hoekstra vinden dat de NS – 5.2.1. + 5.1.2.i*
[redacted]
- *Hoekstra zal als aandeelhouder 5.2.1. + 5.1.2.i*
[redacted]
- *Als aandeelhouder zal Hoekstra tevens vinden dat 5.2.1. + 5.1.2.i*
[redacted]
- *Eventueel afsplitsen van decentrale lijnen of het internationale vervoer op de HSL-Zuid helemaal aan opentoeegangvervoerders laten heeft mogelijk consequenties voor de waarde van de HRN-concessie en de concessievergoeding vanuit NS. Mogelijk dat Hoekstra 5.2.1. + 5.1.2.i*
[redacted]
- *Hoekstra 5.2.1. + 5.1.2.i*
[redacted]
- *Hoekstra heeft toegezegd het advies van de ACM om bij aanbestedingen onder de 100 mln. een rendementstoets uit te voeren nader te bekijken op zijn consequenties. Dat doet hij in Q1 2020. 5.2.1. + 5.1.2.i Om de rendementstoets aan te passen moet hij echter wel de statuten van NS wijzigen en daar moet NS mee instemmen.*

Planning integraal besluit marktordening																	
Versie 1 februari 2020	februari				maart					april				mei			
	3-feb	10-feb	17-feb	24-feb	2-mrt	9-mrt	16-mrt	23-mrt	30-mrt	6-apr	13-apr	20-apr	27-apr	4-mei	11-mei	18-mei	25-mei
MM&W: Voorbereiding en intern overleg over:		HSL/ open toegang; 3- pager			datum n.t.b. Gunning/reikwijdte HRN en concept kamerbrief	10 mrt Concept Kamerbrief					14 apr Integrale besluit						
MM&W: Afstemming spoorwoordvoerders en fractieleiders						Spoorwoord- voerders											
MM&W: Afstemming meest betrokken ministers (EZK, FIN, AZ) evt aangevuld met OCW. VWS			Hoekstra/ Keijzer/ Rutte		De Jonge/ Schouten	Coalitie overleg											
MM&W: besluitvorming								CFEZIL 23/3		RFEZIL 7/4; MR 9/4	Integrale besluit naar TK						
MM&W: Stakeholdergesprekken (zoveel mogelijk samenvallen met reguliere overleggen)			20 feb tripartite		BO NOVB		BO decentra- lisatie	reguliere bila FMN	reguliere bila Rover						ProRail		
								reguliere bila NS							BO NOVB		
Ambtelijke voorbereiding																	
Ambtelijk: Gesprekken DG Mo/stakeholders	NS		Stakeholder- overleg		FMN	ntb: LOCOV				FMN					FMN		
Ambtelijk: DG/ Dir OVS met stakeholders					Stakeholder- sessie												
Ambtelijk: gesprekken directeur OVS/stakeholders	NS		ROVER		NS Stations/ ProRail	ProRail				FMN	ProRail	DO NOVB			FMN		
Ambtelijk: gesprekken IenW/ stakeholders																	
Bouwstenen en Onderzoeken																	
Bouwsteen 1: Onderzoek openbaar aanbesteden en onderhands gunnen HRN				Definitief	Betrekken bij besluit												
Bouwsteen 2: Onderzoek:effecten van openbaar aanbesteden in het OV						Definitief	Betrekken bij besluit voor zover noodzakelijk										
Bouwsteen 3: Decentralisatie 4 sprinterdiensten RA						BO gedeputeerde	Betrekken bij besluit										
Bouwsteen 4: Onderzoek positie van de HSL-Zuid				Definitief	Betrekken bij besluit												
Bouwsteen 5a: MTR HRN vervoerconcessie (incl. prestaties HSL-Zuid)	Consultatie geactualiseerde concessie/afroندن evaluatie								Informeren Kamer								
Bouwsteen 5b: Onderzoek: 1-meting Limburg									Informeren Kamer								

Onderwerp: Voorbereiding Vervoersconcessie HRN 2025 – **vertrouwelijk en voor interne besluitvorming**

DG/Directie: DGMO/OVS
Akkoord dgMo: <verloopt via HPRM>

Aanwezig: 5.1.2.e, 5.1.2.e, 5.1.2.e en 5.1.2.e

Bijlage: 1 (presentatie voor bespreking)

Doel:

De vervoerconcessie aan NS voor het HRN loopt af op 31 december 2024. Met deze notitie informeren wij u over de start van de voorbereidingen (kwartiermakersfase) voor de nieuwe vervoersconcessie die aanvangt op 1 januari 2025. Wij bespreken graag met u welke stappen van de voorbereidingen van deze nieuwe concessie nog kunnen worden gezet in de huidige kabinetsperiode. Bijgevoegd treft u in de bijlage een presentatie die wij graag met u bespreken. U ontvangt over de afwegingen voor de marktordening separaat advies; deze notitie gaat in op de voorbereidingen voor de nieuwe concessie.

Advies:

Bij het proces van totstandkoming van een nieuwe vervoerconcessie 2025 wordt een aantal stappen voorzien die in ieder geval moeten worden genomen (zie bijlage). Een aantal van deze stappen kunnen nog binnen de huidige kabinetsperiode worden gezet:

- a. het beleidsvoornemen, en;
- b. het programma van eisen.

Over het beleidsvoornemen

Wij raden aan het beleidsvoornemen spoedig na bespreking van het integrale marktorderingsbesluit in de Tweede Kamer ter advisering aan de consumentenorganisaties en de infrabeheerder te verzenden. Het beleidsvoornemen kan vervolgens met deze adviezen aan de Tweede Kamer worden voorgelegd. Afhankelijk van uw wensen kan het beleidsvoornemen abstracter of concreter en uitgebreider worden ingevuld.

Over het programma van eisen

1. Het is de vraag of het mogelijk zal blijken om ook het programma van eisen nog vóór de verkiezingen af te ronden en aan de Tweede Kamer voor te leggen. Wij adviseren hier wel op in te zetten en de voorbereidingen voor de vervoersconcessie 2025 zover mogelijk te brengen in deze kabinetsperiode.
2. Indien u dit niet wenselijk of haalbaar lijkt, de besluitvorming meer naar achteren te schuiven en aan de nieuwe Minister en/of Tweede Kamer voor te leggen. (Dit zal bij een EU aanbesteding overigens sowieso het geval zijn).

Toelichting

Start van de voorbereidingen van de nieuwe concessie 2025

De voorbereiding van de nieuwe vervoerconcessie 2025 is gestart. Het doel is om de eerste stappen te zetten die, ongeacht welk besluit wordt genomen in het kader van de marktordening, nodig zijn (no-regret). De eerste stap is het opstellen van een plan van aanpak.

In een plan van aanpak zal worden uitgewerkt hoe we tot de nieuwe vervoersconcessie kunnen komen en welke keuzes wij moeten maken. Daarnaast richten we ons in het plan van aanpak op de inrichting van de (project)organisatie, de onderhandelstrategie en het opzetten van het stakeholdersproces. Vervolgens gaan we aan de slag met de uitwerking van deze elementen.

Hiervoor is naar verwachting €0.5-1 mln p/j en 5-10 fte noodzakelijk. In het plan van aanpak zal ook worden ingegaan op de planning en de communicatie met de Kamer. Hieronder deel ik alvast een aantal aspecten die hierbij van belang zijn.

Planning van de voorbereiding van de nieuwe concessie

Wij gaan er bij onderhandse gunning vanuit dat wij gereed zijn in december 2023, zodat de vervoerder en IenW zich in het laatste jaar kunnen voorbereiden op deze nieuwe afspraken. De gunning in december 2024 treedt in werking per 1 januari 2025. De PSO-verordening koppelt aan gunning na 23 december 2023 bovendien strengere eisen dan daarvoor. Wij doen nog onderzoek naar de betekenis van de PSO-verordening, de consequenties en mogelijkheden daarvan. Voor EU aanbesteding is de timing sterk afhankelijk van de gekozen variant.

Factoren die de timing van de gunning bepalen

De timing van de gunning van de concessie wordt bepaald door onder andere de volgende factoren:

- Hoeveel tijd er overblijft nadat de marktordeningsbesluitvorming is afgerond en voor de verkiezingen en de mate van complexiteit van de gunning die hieruit volgt;
- Hoe groot de ambitie is voor de nieuwe concessie, welke resultaten wij willen bereiken gedurende de looptijd van de nieuwe concessie, bv gedurende of voorafgaand aan de concessie de stations afsplitsen, extra flexibiliteit om de noodzakelijke technische systeemsprongen door te voeren, verzwaarde informatieverplichting/transparantie, de mogelijkheid tussentijds lijnen te decentraliseren, krachtige KPIs;
- Op welke wijze wij willen gunnen, met name in de onderhandse variant. Hierbij kunt u denken aan bijvoorbeeld de variant dat wij de nieuwe concessie en het programma van eisen co-creëren met de vervoerder (zoals bij de verlening van de huidige concessie) of bijvoorbeeld de variant dat wijzelf (met behulp van ProRail) een geheel uitgewerkt programma van eisen neerleggen dat al is behandeld in de Tweede Kamer waarop NS kan bieden en met name kan variëren in de concessievergoeding (lijkt meer op EU-aanbesteding). Er zijn nog veel andere varianten waarnaar wij onderzoek zullen doen;
- Voor EU-aanbesteding is de mate van complexiteit essentieel voor de timing. U wordt hierover geadviseerd in de notities inzake marktordening;
- De mate waarin de verkiezingen een rol gaan spelen en de lengte van de kabinetsformatie.



Bijlage 1

Presentatie bij fiche inzake

voorbereiding nieuwe concessie HRN 2025

Concept – voor intern beraad – bevat persoonlijke
beleidsopvattingen

Auteur:

5.1.2.e, 5.1.2.e

Vs bespreking Minister STAF DGMO



Agenda bespreking

1. Aanleiding
2. Producten
3. Ter bespreking
4. Toelichting



1. Aanleiding

- > HRN-concessie loopt af per 1 januari '25. De voorbereiding voor de nieuwe concessie dient tijdig te starten.
- > Voorbereidingstijd opties:
 - openbare aanbesteding: afhankelijk van gekozen variant
 - het onderhands gunnen: 4 jaar
- > Besluiten MTR en de marktordening worden genomen in Q2 2020. Er dient dan een plan gereed te zijn.



2. Welke producten zijn nodig?

De eerste algemene producten zijn:

- › Plan van aanpak verder uitwerken. Projectorganisatie starten.
- › Stakeholdersproces intern, interdepartementaal en extern.
- › Onderhandeltactiek

De concessie-producten zijn:

- › Beleidsvoornemen
- › Programma van eisen
- › Concessieovereenkomst

Risico:

- › Door onvoldoende **tempo** wordt besluitvorming over marktordening, het beleidsvoornemen en programma van eisen niet voor verkiezingsstrijd lost barst genomen en/of wordt de besluiten controversieel verklaard waardoor kostbare noodzakelijke tijd verloren gaat. NS en FMN zullen proberen marktordeningsbesluit als dat hun niet zint bij verkiezingen terug te draaien waardoor ze niet meewerken tot die tijd.



3. Ter bespreking – welke stappen afronden in kabinetsperiode?

Beleidsvoornemen

- > Het beleidsvoornemen wordt gedeeld met de TK en volgt direct na afronding van het marktordeningsbesluit.
- > CO's en ProRail brengen advies uit over het beleidsvoornemen.
- > Het beleidsvoornemen kan:
 - abstracter of
 - uitgebreider worden ingevuld (ons advies)

Programma van eisen

- > Advies: zoveel mogelijk afronden in deze kabinetsperiode.
- > Daarbij zijn er bij onderhandse gunning twee keuzes mbt besluitvorming:
 - Besluitvorming over zoveel mogelijke principiële en meer controversiële zaken naar voren halen (onze voorkeur)
 - Besluitvorming meer naar achteren schuiven bijvoorbeeld door een zeer uitgewerkt programma van eisen inclusief een concept-concessieovereenkomst aan de nieuwe minister voorleggen.
 - Deze laatste vorm zal bij EU aanbesteding overigens zo wie zo het geval zijn.

4. Toelichting

Wat houdt een beleidsvoornemen in?

- een beschrijving van de betrokken markt;
- een beschrijving van de maatregelen die ertoe strekken dat de continuïteit van het betrokken personenvervoer wordt gewaarborgd;
- een schatting van de kosten die met de concessieverlening zijn gemoeid en van de waarde van de concessie;
- een beschrijving van de te volgen procedure van concessieverlening;
- het is een besluit waartegen geen beroep open staat;
- vooraf dient advies aan Infrabeheerder en consumentenorganisaties te worden gevraagd;
- wordt gedeeld met de Kamer.

Wat is een programma van eisen?

Het programma van eisen heeft in elk geval betrekking op:

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



4. Toelichting

Wat is een concessie?

Aan een concessie worden in ieder geval voorschriften verbonden ten aanzien van:

- a.** de onderwerpen waarover en de consumentenorganisaties waaraan de concessiehouder advies vraagt als bedoeld in [artikel 31 Wp](#);
- b.** de onderwerpen waarover en de wijze waarop de concessiehouder de consumentenorganisaties, bedoeld in onderdeel a, informeert;
- c.** het verstrekken van informatie aan de concessieverlener ten behoeve van de controle op de uitvoering van de concessie;
- d.** de tarieven, de modellen van vervoerbewijzen en de vervoersvoorwaarden waartegen het openbaar vervoer moet worden verricht, alsmede de wijziging en openbaarmaking daarvan;
- e.** het opstellen van een financiële verantwoording van het uitvoeren van de concessie, welke verantwoording gescheiden is van die voor andere activiteiten;
- f.** de wijziging, de openbaarmaking, de datum van ingang en de geldigheidsduur van de dienstregeling;
- g.** de eisen aan de toegankelijkheid van het openbaar vervoer ten behoeve van reizigers met een handicap;
- h.** het waarborgen van een verantwoorde mate van veiligheid ten behoeve van zowel de reizigers als het personeel binnen het openbaar vervoer;
- i.** punctualiteit;
- j.** een procentuele beschikbaarheidsgarantie van zitplaatsen;
- k.** het zowel op stations als in de trein aan reizigers geboden serviceniveau.

De concessieovereenkomst moet vooraf voorgelegd worden aan consumentenorganisaties en de infrabeheerder. De overeenkomst gaat door middel van een voorhangprocedure naar de Tweede en Eerste Kamer. Na TK/EK wordt behandeling wordt de concessie verleend, een besluit waartegen beroep openstaat.

Afsprakenlijstje staf DGMO - minister MenW – 6 februari 2020

MTR

- Deze Kamerbrief wordt (na akkoord van minister MenW op de definitieve versie) tegelijkertijd verzonden met de Kamerbrief van minister IenW over de uitvoering van de motie Amhaouch/Schonis over de capaciteit op het spoor.

- BRW [redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]

Vorbereiding vervoerconcessie HRN 2025

- Goed dat het proces in kaart is gebracht.
- De minister benadrukt het belang van het organiseren van de benodigde kennis en expertise en het betrekken van de *lessons learned* uit de totstandkoming van de huidige concessie.
- De minister wil graag nog flexibiliteit behouden in de mate van concreetheid van de vervolgstappen na het ordeningsbesluit.

Kick-off aanschafsubsidies en NAL

- BRW [redacted]
[redacted]

Stadslogistiek

- BRW [redacted]



Staf DG Mobiliteit – Minister MenW

BestuurskernDG Mobiliteit
Staf DGDen Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag**Contactpersoon**

S.1.2.e

agenda

Betreft	Staf DGMo - Minister MenW
Vergaderdatum	6 februari 2020
Vergadertijd	12.00 – 12.30 uur, Bestuursplein (Rijnzaal)
Aanwezig	Minister voor Milieu en Wonen, dgMo, dOVS, dDuMo, PA-S, DBO

1. Opening**2. Inhoudelijk te bespreken onderwerpen:**

- a. MTR-rapport (bijgevoegd)
- b. Voorbereiding vervoersconcessie HRN 2025 (bijgevoegd)
- c. KICK OFF Aanschafsubsidies en NAL (bijgevoegd)
- d. Planbord DGMo (bijgevoegd)
- e. Brievenoverzicht OVS (bijgevoegd)
- f. Brievenoverzicht DuMo (bijgevoegd)

3. Te bespreken nota's w.o.

- a. Uitvoeringsagenda stadslogistiek (bijgevoegd)

4. Actualiteiten**5. Vooruitblik staf 13 februari 2020**

- Aanschafsubsidies EV
- Brievenoverzicht OVS
- Brievenoverzicht DuMo



Minister MenW

VERTROUWELIJK
VOOR INTERNE GEDACHTENVORMING, BEVAT
PERSOONLIJKE BELEIDSOPVATTINGEN

nota ter informatie

Agenda Regulier marktordeningsoverleg 12 februari

Bestuurskern

Dir. Openbaar Vervoer en
Spoor
OV en Stations

Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Contactpersoon

5.1.2.e
Senior beleidsmedewerker

T 070-5.1.2.e
M +31(0)6-5.1.2.e
5.1.2.e@minienw.nl

Datum

5 februari 2020

Kenmerk

IENW/BSK-2020/22685

Inleiding

Op woensdag 12 februari (10.45-11.45 u) is het regulier marktordeningsoverleg. Graag bespreken we met u de concept-redeneerlijn over het integrale marktordeningsbesluit (de "3-pager").

Toelichting

- Op uw verzoek hebben we een 3-pager met een voorgestelde redeneerlijn uitgewerkt. De 3-pager is bedoeld voor uw gesprek met de minister Financiën en andere kabinetsleden de komende weken (nog in te plannen).
- Per onderwerp/bouwsteen werken we aan fiches met onderbouwing, deze worden o.a. nog gevuld vanuit de lopende onderzoeken. Hierin worden alle kansen en risico's scherp geschetst waarbij steeds 2 vragen centraal staan:
 - Wat is het belang van de reiziger?
 - Wat is de juridische context/houdbaarheid?
- Over de juridische context van de wijze van gunning treft u in de bijlage nadere uitleg aan. Over deze kwestie wordt extern juridisch advies gevraagd.
- Voor het onderwerp positie van stations hebben we reeds een fiche bijgevoegd (mede als voorbeeld voor fiches over de andere onderwerpen die in de maak zijn).

Planning komende maanden

- Eind februari worden de onderzoeken 'wijze van gunning HRN' (inno-V) en 'positie HSL-Zuid' (Berenschot) afgerond. Het onderzoek 'effecten openbaar aanbesteden van het ov' (Decisio) wordt in de tweede week van maart opgeleverd. Over deze onderzoeken ontvangt u separate fiches.
- Het onderzoek positie stations (Haskoning) is inmiddels nagenoeg gereed. De weerslag hiervan vindt u in bijgaand fiche positie van stations.
- U ontvangt een separate nota over de invulling van open toegang.

- Ondertussen werken wij aan de concept kamerbrief met het integrale besluit. Deze ontvangt u voor het voorjaarsreces.
- Een aangepaste planning treft u in de bijlage.

Mede namens het hele team marktordening spoor

5.1.2.e

Directie openbaar vervoer en spoor

Bijlagen:

1. 3-pager met redeneerlijn marktordeningsbesluit
2. Annotatie gesprek minister van Financiën
3. Voorbeeld fiche stations
4. Juridische context wijze van gunning HRN
5. Planning



Minister voor Milieu en Wonen

**DEZE NOTA IS VOOR INTERN GEBRUIK EN BEVAT
PERSOONLIJKE BELEIDSOPVATTINGEN**

Bestuurskern

DG Mobiliteit
Directie OVS
OV en Stations

Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Contactpersoon

5.1.2.e

Datum

18 februari 2020

Kenmerk

nota ter informatie

Nota uitwerking redeneerlijn marktordening spoor
inclusief nieuwe rapporten

1. Aanleiding

Op 12 februari jl. is in het marktordeningsoverleg een aangepaste versie van de "3-pager" voor het integraal besluit marktordening spoor besproken. U heeft om verdere onderbouwing van de 3-pager gevraagd en u heeft aangegeven de rapporten die aan de analyse ten grondslag liggen te willen ontvangen zodra dat mogelijk is.

In deze nota geven wij een verdere onderbouwing van de 3-pager en welke lijn wij in de brief met uw besluit willen volgen. Daarbij hanteren we de volgorde van de bouwstenen waaruit de brief is opgebouwd. Per bouwsteen beschrijven we de context, de uitkomsten van (externe) onderzoeken en de redeneerlijn voor het voorgestelde besluit.

Tevens ontvangt u de volgende twee rapporten:

- Eindrapport eigendom- en exploitatie van stations (RHDHV)
- Concept-eindrapport Effecten openbaar aanbesteden van het OV (Decisio).

Het rapport over de wijze van gunning HRN van Inno-V is nog niet beschikbaar. De verwachting is dat dit rapport in de eerste week van maart definitief is. Dat ontvangt u dan spoedig van ons.

Separaat heeft u ook de nota ontvangen met de voorgestelde uitwerking van open toegang inclusief de positie van de HSL-zuid daarin. Bij deze nota wordt het concept-eindrapport gevoegd van het onderzoek ordening HSL-zuid.

Als bijlagen bij deze nota zijn gevoegd:

- Juridische analyse PSO-verordening
- Stand van zaken decentralisaties sprinterdiensten RA
- Eindrapport eigendom- en exploitatie van stations (RHDHV)
- Concept-eindrapport Effecten openbaar aanbesteden van het OV (Decisio).

2. Toelichting op analyse en denkrichtingen besluitvorming

2.1 Uitgangspunten bij besluit marktordening

In de brief wordt het besluit over marktordening in de context geplaatst van de uitdagingen en ontwikkelingen waar de spoorsector de komende decennia voor staat. Uitgangspunt is dat de (markt)partijen in de sector zowel de ruimte voor ondernemerschap en innovatie moeten hebben, als (investerings)zekerheid en gerichte prikkels moeten krijgen om vanuit hun rol bij te dragen aan het realiseren van opgaven en het dienen van de belangen van reizigers. Binnen de gekozen marktordening is dit de leidraad voor de invulling van de HRN-vervoerconcessie, open toegang, decentralisatie, de positie van stations en de stelselverantwoordelijkheid van IenW.

2.1.1 Uitdagingen en ontwikkelingen

De ontwikkelingen en uitdagingen ontleen we aan het Toekomstbeeld OV met de daarbij behorende netwerkuitwerking (horizon 2040) en de Langetermijn Spooragenda (horizon 2028). Het besluit over de marktordening op het spoor staat in het licht van een aantal ontwikkelingen en uitdagingen waar het kabinet voor staat:

- De komende jaren zet de stedelijke ontwikkeling door en dat geeft een grote woningbouwopgave met een gecombineerde agenda van bereikbaarheid (hoogwaardig openbaar vervoer) en woningbouw.
- Klimaatverandering vraagt om meer duurzame vormen van mobiliteit en innovatie en vernieuwing van het OV.
- De komende decennia voorzien we een autonome groei in het OV van 30% tot 40%. Voor het personenvervoer per spoor vraagt dat om innovatieve en logistieke oplossingen om de toch al beperkte capaciteit op het spoor verder te benutten naast de investeringen om knelpunten in de spoorweginfrastructuur op te lossen.
- De reiziger zal zich steeds vaker verplaatsen door een combinatie van openbaar vervoer en privaat (deel)vervoer, met aansluitingen tussen modaliteiten die zo drempelloos mogelijk zijn.
- Mobility as a Service vindt steeds meer zijn ingang.
- De reiziger verwacht snelle verbindingen tussen steden (een hoogfrequente stedenring van IC's), maar ook sterke assen van en naar de Randstad vanuit de andere delen van het land zijn cruciaal.
- Per landsgrens een hoogwaardige gebundelde internationale verbinding en de uitdaging om de internationale trein een steeds aantrekkelijker alternatief voor de korte afstandsvluchten (tot 600 km) te laten zijn.

De belangen van de reizigers definiëren we als betrouwbaar, comfortabel, toegankelijk en betalbaar openbaar vervoer met goede reisinformatie, betalingsmogelijkheden en (multimodale) aansluitingen en overstapmogelijkheden.

Op uw verzoek benadrukken we hierbij ook de ontwikkelingen in het spoorsysteem en -netwerk die van invloed kunnen zijn op de reikwijdte van de HRN-concessie en de mogelijkheden om deze in de toekomst anders in te delen. Dit vormt een belangrijk onderdeel van het nog lopende onderzoek naar de wijze van gunning van het HRN en het handelingsperspectief voor de toekomst.

2.1.2 Stip op de horizon richting 2040

De geschetste ontwikkelingen en uitdagingen dwingen ons de komende decenniestappen te nemen om het spoorstelsel toekomstbestendig te maken. De reiziger nu wordt misschien goed bediend, de reiziger straks moet ook straks goed bediend worden. Als we niets doen loopt ons spoorstelsel op termijn vast. Mede om die reden werken we gezamenlijk met de OV-sector de doelen van het Toekomstbeeld OV 2040 verder uit.

In de brief wordt voor de (middel)lange termijn (2025-2035) als uitdaging geschetst dat we stapsgewijs willen toewerken naar een reductie van complexiteit in de spoorsector, naar betere en bestendige samenwerking tussen partijen en naar een meer integrale coördinatie vanuit de Rijksoverheid. Argumenten die we hiervoor aandragen zijn dat vanuit EU-perspectief aanbesteden van concessies de norm is geworden en dat de spoorsector daar organisatorisch toe in staat moet zijn, dat het toenemende aantal vervoerders op het spoornet vraagt om duidelijke spelregels en onafhankelijk toezicht op de naleving daarvan en dat ook de coördinatie tussen de concessieverlenende overheden en tussen modaliteiten daardoor steeds belangrijker wordt.

In de brief schetst u naast de ontwikkelingen en uitdagingen voor de toekomst ook een transitiepad dat de spoorsector moet bewandelen om daaraan adequaat invulling te geven. Deels zal dit moeten terugkomen in de nieuwe HRN concessie. Zo wordt voorgesteld om in de concessie afspraken te maken met NS die ervoor zorgen dat de HRN-concessie voorbereid is op een eventuele openbare aanbesteding in 2035. Deels gaat het ook om ontwikkelingen die de HRN-concessie overstijgen en voor meerdere partijen in de spoorsector van belang zijn. Zo stellen we voor om aanvullend op de netwerkontwikkeling in het kader van het Toekomstbeeld OV ook de samenhang tussen deze gewenste netwerkontwikkeling en de optimale reikwijdte van (landelijke) concessie(s) voor het HRN in beeld te brengen door bijvoorbeeld ook varianten te laten onderzoeken met verdere ontmenging en minder complexiteit die het in de toekomst mogelijk maakt om het HRN indien gewenst in onderdelen op te splitsen. Een ander voorstel is om met Financiën (aandeelhouder) en NS een externe analyse te maken van de (systeem)taken die NS uitvoert en hoe de onafhankelijkheid, kwaliteit en transparantie hiervan in de toekomst kunnen worden gewaarborgd, in het bijzonder in het licht van de toenemende marktopening met concurrentie op en om het spoor. Tot slot stellen we voor om samen met de andere concessieverlenende overheden te verkennen hoe de (thans lichte) coördinatie en governance van concessieoverstijgende aangelegenheden kan worden versterkt. In paragraaf 2.7 gaan we verder op de voorgestelde acties in.

Een belangrijk inzicht uit de onderzoeken is dat meer marktwerking "op" en "om" het spoor betekent dat er meer behoefte ontstaat aan coördinatie, bijvoorbeeld doordat een publiek aangestuurde organisatie ('OV-bureau') een mandaat ontvangt om op tactisch niveau (dienstregeling, tarief- en kaartsystemen) de dienstverlening op elkaar aan te laten sluiten. Naar de toekomst toe moet duidelijk worden of de NS zich meer toespitst op deze rol, of dat bijvoorbeeld een uitvoeringsorganisatie van de Rijksoverheid deze (systeem)taken op zich neemt.

2.2 Afwegingskader

Gezamenlijk vormen de opgaven en reizigersbelangen het beoordelingskader aan de hand waarvan we varianten toetsen en de voorkeursopties beargumenteren.

Daarnaast moeten de keuzes die we maken uiteraard juridisch, financieel en organisatorisch verantwoord zijn. Dit zijn niet zozeer de doelen, maar de (soms harde) randvoorwaarden waarbinnen de keuzes moeten passen. We lichten ze hieronder nader toe.

2.2.1 Juridisch kader

Met het 4^e EU Spoorwegpakket wordt meer ruimte voor marktwerking "op" en "om" het spoor geïntroduceerd. Meer marktwerking "op" het spoor door de introductie van open toegang op het binnenlands personenvervoer. Meer marktwerking "om" het spoor doordat het uitgangspunt wordt "aanbesteden, tenzij". In de brief willen we toelichten hoe we de spoorsector in Nederland op deze ontwikkelingen willen voorbereiden.

De gewijzigde PSO-verordening biedt twee (cumulatieve) uitzonderingsgronden om concessies onderhands te gunnen in plaats van openbaar aan te besteden. In paragraaf 2.3 beargumenteren we waarom we de HRN-concessie onderhands aan de NS willen gunnen. Willen we dat echter ook EU-conform doen dan zullen we aanvullend hierop ook moeten kunnen onderbouwen (voor de EC en eventueel het CBB) dat we aan beide uitzonderingsgronden voldoen. In bijlage 1 is een juridische analyse toegevoegd over de betreffende bepalingen.

5.2.1. + 5.1.2.i

5.2.1. + 5.1.2.i

2.2.2 Financiële aspecten

De besluitvorming over marktordening heeft (mogelijk) effecten op de Rijksbegroting. Deze worden in de brief niet toegelicht, maar zijn op een gegeven moment wel relevant voor de afstemming met Financiën:

- Ten eerste heeft de omvang en de inhoud van de HRN concessie invloed op de concessieprijs die IenW vanaf 2025 van NS zal ontvangen, en ook waar het gaat om de HSL-gebruikersvergoeding (heffing).
- Ten tweede hebben de decentralisaties een negatief of positief effect op de waarde van de concessie voor de NS. Afhankelijk daarvan is mogelijk een verrekening nodig tussen NS en de decentrale overheid die de lijn overneemt. Daarnaast zijn er bij decentralisaties enkele infrastructurele flankerende maatregelen nodig die ten laste van het Infrastructuurfonds komen.
- Ten derde kan het buiten het HRN laten van internationale verbindingen betekenen dat IenW die verbindingen die niet rendabel zijn (en ook niet door de markt op basis van open toegang aangeboden worden) apart zal moeten contracteren met een subsidie. 5.2.1. + 5.1.2.i
- Ten vierde wordt voor open toegang een heffing ontwikkeld die de concessieverlener kan opleggen om inkomstenderving te compenseren.
- Ten vijfde kan er aan risicocalculatie worden gedaan (door NS) bij totstandkoming van de nieuwe concessie ten opzichte van de mogelijkheden dat er aanvullend binnenlands opentoeegangvervoer gaat plaatsvinden. Dat kan mogelijk een lagere concessieprijs opleveren.

Deze begrotingseffecten zijn op dit moment nog niet goed in te schatten en treden pas vanaf 2025 op, maar zullen in de aanloop naar de begroting 2022 (in voorjaar 2021) samen met FMC in beeld gebracht worden.

2.2.3 Organisatorische overwegingen

Naast de genoemde juridische en financiële randvoorwaarden wegen we ook de organisatorische effecten voor NS en ProRail en hun medewerkers mee in de besluitvorming. Uitgangspunt daarbij is het dat veranderingen stapsgewijs genomen dienen te worden om hoge transitierisico's en -kosten te voorkomen. Daarbij is een bijkomend argument dat we trachten te vermijden dat de besluitvorming over marktordening interfereert met de ZBO-vorming van ProRail en het implementatietraject dat daarvoor in gang is gezet.

2.3 HRN concessie

In de brief stelt u voor om de concessie voor het HRN onderhands aan NS te gunnen voor de periode 2025-2035. In paragraaf 2.2.1 is reeds toegelicht dat

→ hoe kan dat worden verdisconteerd in decentralisatie want anders ongelijk speelveld zelf in licentie afspraken met provincies over "vervangij" daar moet dan wel aan worden bijgedragen via afdank- vergoeding?

er hierbij twee opties zijn. Voor de reikwijdte, looptijd en inhoud van de concessie maakt het in beginsel niet uit of de concessie onder het huidige dan wel nieuwe regime gegund wordt.

De besluitvorming over de gunning van de HRN concessie kan worden onderverdeeld in vier deelbesluiten die u dient te nemen:

- Welke reikwijdte krijgt de concessie?
- Hoe gunnen we de concessie?
- Welke looptijd krijgt de concessie?
- Is het besluit om te gunnen voorwaardelijk of onvoorwaardelijk?

Deze besluiten zullen als eerste formele stap in het concessieproces vertaald moeten worden in een zogenaamd beleidsvoornemen en programma van eisen (PvE). U wordt daar nog nader over geïnformeerd.

2.3.1 Reikwijdte

In uw besluit over de reikwijdte neemt u het netwerk van de huidige HRN-concessie (95% van de passagierskilometers) als uitgangspunt, en stelt u enkel de onderdelen ter discussie die in het regeerakkoord genoemd worden: HSL (internationaal, zie paragraaf 2.5) en specifieke decentrale lijnen (zie paragraaf 2.4).

In de externe onderzoeken die zijn uitgevoerd is ook naar andere varianten van het netwerk gekeken. Aanleiding hiervoor was uw toezegging aan FMN (splitsing IC's en sprinters) **5.2.1. + 5.1.2.i**

In het rapport van Inno-V zijn de volgende reikwijdtevarianten ('wat' gunnen we) onderzocht (in paragraaf 2.3.2 worden de gunningsvarianten opgesomd):

- Opsplitsing van de huidige concessie in een aantal gebiedsconcessies;
- Afsplitsing van een aantal (decentrale) lijnen (zie paragraaf 2.4);
- Opsplitsing van de huidige concessie in een sprinter- en intercityconcessie.

Bij deze varianten worden de scenario's uit het rapport *Kiezen voor een goed spoor* (2018) als uitgangspunt genomen. De varianten worden door Inno-V op dit moment beoordeeld aan de hand van het beoordelingskader dat we eerder met u hebben besproken (zie 2.1. en 2.2). Per variant is een transitiepad opgesteld waarvoor Inno-V voor ons een handelingsperspectief heeft ontwikkeld dat tevens past binnen de Europese (juridische) kaders. Bij de beoordeling van deze varianten maken we hierna een onderscheid tussen de langere termijn, de korte termijn en no regret maatregelen.

Op de langere termijn zijn alle varianten mogelijk en kunnen binnen alle varianten de publieke belangen geborgd worden, een constatering die eerder ook al in *Kiezen voor een goed spoor* werd gemaakt. Wel is opsplitsing van de HRN-concessie in deelnetwerkconcessies duidelijk te verkiezen boven opsplitsing in productconcessies, omdat de coördinatielasten van laatstgenoemde optie hoger zijn. Verdere opsplitsing of afsplitsing van delen van het HRN-netwerk moet daarnaast hand in hand gaan met meer coördinatie vanuit de overheid.

Hoe zijn
ervaringen in
Vh meegenomen
in de studie?
Wat is er in
NL anders waar-
door het hier wel
succesvol zou
kunnen zijn op
het?

Op de korte termijn zijn de meeste alternatieve varianten niet haalbaar omdat het opsplitsen van het HRN in meerdere, kleinere concessies een ingrijpende maatregel is die mogelijke paden voor de toekomst afsluit. Een andere vormgeving aan de concessie moet in samenhang worden gerealiseerd met de netwerkontwikkeling die in het kader van het Toekomstbeeld OV wordt uitgevoerd. Met de toekomstige netwerkontwikkeling is IenW samen met de decentrale overheden en de sector bezig. Resultaat wordt dit najaar verwacht. Ook zal de coördinatie vanuit de overheid eerst versterkt moeten worden, wat mogelijk ook een verschuiving van taken binnen de sector impliceert. Nu voert NS nog allerlei systeemtaken uit (planning, dienstregeling, reisinformatie etc). Daar moet eerst meer zicht op gekregen worden om daarna mogelijke splitsing dan wel aanbesteding mogelijk te maken.

Verdere opsplitsing van het HRN op korte termijn kan negatieve gevolgen hebben voor de dienstregeling (o.a. minder lange verbindingen, meer overstappen voor reizigers, extra behoefte aan opstel- en keerplaatsen voor materieel etc.) en niet in het belang is van de reiziger. Uit de onderzoeken wordt overigens wel duidelijk dat deze effecten minder groot zijn dan door NS wordt voorgesteld. 5.2.1. + 5.1.2.i

Om de bovenstaande redenen stellen wij ook voor om het binnenlandse vervoer over de HSL-Zuid onderdeel te laten blijven van de HRN-concessie. De HSL-Zuid is namelijk sterk geïntegreerd in het HRN en het is een belangrijke ader voor het binnenlandse vervoer op het traject Amsterdam - Breda. Het vervoer over de HSL-Zuid is voor 75% binnenlands. In een separate nota die u ook heeft ontvangen wordt dit nader toegelicht in relatie tot open toegang. Het concept-rapport ordening van de HSL Zuid (Berenschot) vindt u bij die nota.

Het handelingsperspectief dat Inno-V ontwikkelt omvat een aantal (*no regret*) maatregelen die wij willen betrekken bij de verkenningen die (met ProRail) worden uitgevoerd naar de toekomstige inrichting van het spoornetwerk en de daarmee samenhangende te verlenen concessie voor het HRN. Deze moeten er toe bijdragen dat wij op middellange termijn meer handelingsvrijheid hebben om delen van de HRN concessie af te halen (bijvoorbeeld om te kunnen decentraliseren) of het HRN in een aantal onderling samenhangende delen op te splitsen. 5.2.1. + 5.1.2.i

. In paragraaf 2.7 gaan we nader in op de acties die volgens ons nodig zijn om de toekomstbestendigheid te borgen.

2.3.2 Wijze van gunning

In het regeerakkoord is over de HRN concessie het volgende opgenomen:
Richting 2025, wanneer de concessie van de Nederlandse Spoorwegen voor het hoofdrailnet afloopt, wordt de optie voor meer marktopening opengehouden. De eerste stap hierin is een evaluatie van de huidige prestaties in 2019.

Om aan deze afspraak invulling te geven is in het onderzoek *Praktische voorwaarden en aandachtspunten voor het openbaar aanbesteden en onderhands gunnen van een vervoersconcessie voor het spoorhoofdrailnet* dat Inno-V in opdracht van IenW heeft uitgevoerd een aantal varianten voor gunning van de HRN concessie onderzocht ('hoe' gunnen we):

- Onderhandse gunning van de concessie aan NS;
- Onderhandse gunning van de concessie aan NS, maar met een managementaanbesteding;
- Onderhandse gunning van de concessie aan NS, maar met een onderaanbestedingsplicht;
- Openbare aanbesteding van de concessie.

Volgens de onderzoekers geldt ook voor deze varianten dat op langere termijn alles mogelijk is, en dat binnen alle varianten de publieke belangen geborgd worden. Zoals al eerder genoemd, maakt de Europese wetgeving het wel steeds moeilijker om onderhands te gunnen.

In het onderzoek is in beeld gebracht wat er nodig is om deze varianten uit te voeren. Bijzondere aandacht was er voor de variant die het meest complex is: de volledige openbare aanbesteding van de HRN-concessie. Daarbij gaat het om onder meer de informatie over reizigersdata die nodig is bij de aanbestedende dienst en biedende vervoerders, de juridische regelingen omtrent overgang van personeel en materieel, de borging van systeemtaken bij een concessiewisseling en de fasering en inrichting van het aanbestedingsproces.

Uit het onderzoek blijkt dat het niet haalbaar is om op een verantwoorde wijze de HRN-concessie in de huidige omvang tijdig voor 2025 openbaar aan te besteden. De benodigde tijd om een dergelijke concessie zorgvuldig voor te bereiden met beperkte risico's en openbaar aan te besteden is volgens de experts 8 à 10 jaar, terwijl de HRN-concessie al over minder dan 5 jaar afloopt. Dat heeft te maken dat bij een aanbesteding het voorwerp van de aanbesteding (vervoersdiensten) goed in kaart moet zijn gebracht. NS doet nu meer dan alleen vervoer.

Het op een korte termijn openbaar aanbesteden van de nieuwe HRN concessie brengt daardoor onaanvaardbare risico's en onzekerheden met zich mee voor reizigers en andere gebruikers van het spoor en voor de NS organisatie. De redenen hiervoor zijn:

- De omvang van de HRN concessie, die ruim twee keer zo omvangrijk is als de grootste concessie in het VK. Een eventuele overgang van een dergelijke concessie (inclusief materieel en personeel) naar een andere vervoerder zou daarmee uniek zijn. De financiële risico's van een dergelijke grote aanbesteding zijn zeer groot voor een nieuwe vervoerder als ook voor IenW als concessieverlener;
- De huidige rol van de NS in de vervoersketen. NS voert nu zowel systeemtaken (planningsfunctie zoals dienstregeling) als vervoerstaken uit. Het vormgeven van een 'kale' vervoerconcessie waarbij een vervoerder het spoorvervoer over de HRN verzorgt is met de huidige vervlechting lastig mogelijk;
- Daarnaast beheert NS de stations in nauwe samenwerking met ProRail. Bij een eventuele overgang van de HRN-concessie naar een andere vervoerder

zou het voor de hand liggen om de vervoerstaken af te splitsten van de overige onderdelen van de NS organisatie, en moeten voldoende waarborgen worden getroffen om het gelijke speelveld voor een andere vervoerder te waarborgen.

Bovenstaande leidt ons tot de conclusie dat de HRN concessie per 2025 onderhands moet worden gegund aan NS. Met de huidige complexiteit en samenhang van het HRN dienen veranderingen in de marktordening stapsgewijs genomen te worden om hoge transitierisico's en -kosten te voorkomen. Openbare aanbesteding is op korte termijn te riskant. Een geleidelijk transitiepad richting openbare aanbesteding van (delen van) het HRN is te verkiezen boven een plotselinge *big bang*.

De evaluatie van de MTR sterkt ons in deze conclusie. De prestaties van NS zijn immers goed. NS scoort op de meeste prestatie-indicatoren boven de afgesproken waarden en laat op de meeste prestatie-indicatoren een stijgende trend zien. De MTR laat ook zien dat er nog ruimte in de volgende concessieperiode is voor verdere prestatieverbetering. Juist nu het goed gaat is er momentum om over het handelingsperspectief op de middellange termijn na te denken.

Op de middellange termijn (periode na 2034) zien wij wel een meer realistisch handelingsperspectief om de randvoorwaarden te creëren waarbinnen openbare aanbesteding van vervoersdiensten op het HRN een positieve bijdrage kan leveren voor reizigers. In paragraaf 2.2.3 (organisatorische overwegingen) en 2.3.1 (reikwijdte netwerk) is al kort ingegaan op de onderdelen van dat handelingsperspectief. In paragraaf 2.1 (toekomstbestendigheid) beschreven we tot welke acties dit in de komende jaren zal moeten leiden om in de toekomst de optie van openbare aanbesteding van (delen van) het HRN netwerk mogelijk te maken.

5.2.1. + 5.1.2.i

In paragraaf 2.2.1 is al toegelicht dat om onderhands te mogen aanbesteden er een beroep moet worden gedaan op de twee voorwaarden uit de gewijzigde PSO-verordening die zien op prestatieverbetering en complexiteit van het netwerk. Indien voor 25 december 2023 wordt besloten tot onderhandse gunning dan zijn deze nieuwe condities (nog) niet van toepassing. De concessie wordt dan eind 2023 gegund en de concessie start per 1 januari 2025 als de huidige concessie afloopt.

2.3.3 Looptijd

Op grond van de (gewijzigde) PSO-verordening mag de looptijd van de nieuwe onderhands gegunde HRN concessie maximaal 10 jaar zijn.

5.2.1. + 5.1.2.i

5.2.1. + 5.1.2.i

Niettemin raden wij deze variant voor het hele HRN af want bij een korte looptijd zal NS minder (investerings)zekerheid hebben en het veel lastiger zijn om afspraken te maken die over de middellange termijn gaan. Met name bij de opgaven uit het Toekomstbeeld OV 2040 wordt het dan ingewikkeld om een concessie te gunnen die bijdraagt aan de realisatie van de doelen van het Toekomstbeeld. De NS zal met een kortlopende concessie ook vooral geprikkeld worden op prestaties die op korte termijn te realiseren zijn en een meer korte termijn oriëntatie krijgen die ook niet goed past bij de strategie van de staatsdeelneming.

2.3.4 5.2.1. + 5.1.2.i 5.2.1. + 5.1.2.i

5.2.1. + 5.1.2.i

Een andere mogelijkheid is ook om NS (nog) meer te positioneren als organisatie met een publieke taak door de (nieuwe) CEO van NS aan te spreken op zijn/haar verantwoordelijkheid om met het spoorvervoer over het HRN een bijdrage te leveren aan de huidige en toekomstige opgaven van het OV.

Advies is om ten eerste met de minister van Financiën de noodzaak te bespreken om in de komende concessie meer te kunnen sturen op publieke belangen en daarvoor meer inzicht te krijgen in de (financiële) prestaties van NS.

2.4 Decentralisatie en regionaal OV

Behalve over de HRN concessie besteed u in het integraal marktordeningsbesluit ook ruim aandacht aan het regionale (spoor)vervoer. Dat doet u vanuit drie invalshoeken:

- De opdracht vanuit het regeerakkoord om de decentralisatie van vier sprinterdiensten te verkennen;
- Het onderzoek naar de ervaringen met regionale aanbestedingen van OV;

- De bevindingen van de ACM – en uw reactie daarop – over het gelijke speelveld bij regionale aanbestedingen.

Wij stellen voor deze invalshoeken in de brief te combineren omdat we daarmee een compleet beeld schetsen van uw visie op marktwerking in het regionale OV.

2.4.1 Decentralisatie sprinterdiensten

In het regeerakkoord is het volgende afgesproken over de decentralisatie van sprinterdiensten: *Om tot een regionaal geïntegreerd aanbod van trein, tram/metro en bus te komen worden meer sprinterdiensten op het hoofdrailnet toegevoegd aan regionale OV-concessies. We richten ons daarbij op één of meer van de lijnen Apeldoorn-Enschede, Zwolle-Groningen/Leeuwarden en Dordrecht-Breda (in combinatie met de Merwede-Lingelijn). NS mag net als alle andere marktpartijen aan deze regionale concessies meedoen.*

In uw brief bespreekt u niet alleen de in het regeerakkoord genoemde lijnen, maar kijkt u ook vooruit naar eventuele toekomstige decentralisaties. De ervaringen met de verkenningen over de reeds gedecentraliseerde lijnen laten namelijk zien dat provincies niet zitten te springen om sprinterlijnen over te nemen. Ze zien niet altijd de voordelen van regionale multimodale concessies (bus en trein) en zien ook op tegen de financiële risico's bij het overnemen van (meestal) onrendabele lijnen. Daarnaast loopt de HRN concessie niet synchroon met regionale concessies waardoor de (tussentijdse) overdracht van een lijn juridisch -met name aanbestedingsrechtelijk- en financieel ingewikkeld is.

Om deze redenen schetst u in de brief dat u in de volgende HRN concessie meer flexibiliteit wil inbouwen om tussentijds sprinterdiensten te decentraliseren. Dit sluit ook aan bij het voorstel van FMN voor een gefaseerde decentralisatie van sprinterdiensten. Daarnaast treedt u in overleg met regionale overheden om tot gezamenlijke spelregels te komen die meer duidelijkheid bieden bij toekomstige decentralisaties. Ook maakt u afspraken met NS over informatie die nodig is om de effecten van een decentralisatie door te rekenen (voor reizigers, maar ook financieel). Richting decentrale overheden geeft u daarmee het bestuurlijke signaal af dat IenW open staat om het gesprek aan te gaan over decentralisatie van lijnen maar dat het alleen tot een beter product voor de reiziger leidt als er ook bestuurlijk draagvlak en ambitie is.

Wat betreft de vier sprinterdiensten uit het regeerakkoord kondigt u in de brief aan dat de sprinterdienst Zwolle – Leeuwarden wordt gedecentraliseerd per 2025 mits bestuurlijke overeenstemming kan worden bereikt met de provincies Fryslân, Drenthe en Overijssel. Fryslân en IenW denken met deze decentralisatie op korte en langere termijn een beter regionaal product voor de reiziger te kunnen realiseren. Op korte termijn gaat het dan concreet om het realiseren van station Werpsterhoeke en op langere termijn het doortrekken van de sprinter Groningen-Leeuwarden naar Werpsterhoeke.

Voor de sprinterdiensten Zwolle – Groningen en Apeldoorn-Enschede wordt met de betrokken provincies de intentie uitgesproken om die diensten op een later moment te decentraliseren. De provincie Groningen (in afstemming met

de provincies Drenthe en Overijssel) voor de lijn Zwolle-Groningen en de provincies Overijssel en Gelderland voor de lijn Apeldoorn-Enschede willen die lijnen overnemen op het moment dat zij de diensten aan de bestaande concessies in dat gebied kunnen toevoegen. Op die manier kan door synergie-effecten daadwerkelijk voordeel voor de reiziger worden bereikt. Dat is voor Apeldoorn-Enschede in 2032 en Zwolle-Groningen in 2035. De sprinterdienst Dordrecht – Breda wordt niet gedecentraliseerd. Decentralisatie van deze dienst levert geen voordelen op voor de reiziger.

Voor de vier sprinterdiensten is in 2018 een quickscan naar de mogelijke decentralisatie van sprinterdiensten uitgevoerd. De quickscan gaf feitelijke informatie per lijn over de mogelijke functie/plaats van de sprinterdienst in het regionaal OV op basis van reizigersstromen en overstaprelaties, of en hoe de lijn te exploiteren is op bestaande infrastructuur (inpasbaarheid) en mogelijke effecten van samenloop.

Aanvullend op de quickscan is een kwantitatieve analyse van de reigersdata (OV-chipkaartdata) uitgevoerd en zijn financiële en juridische analyses uitgevoerd. De resultaten van de aanvullende analyses zijn besproken met de provinciale bestuurders. De gesprekken met de provincies over de sprinterdiensten zijn nog gaande. In bijlage 2 treft u per lijn een stand van zaken aan.

2.4.2 Ervaringen met regionale aanbestedingen

In de brief gaat u ook in op de uitkomsten van het onderzoek *Effecten van openbaar aanbesteden in het OV* dat door Decisio is uitgevoerd. Het concept-eindrapport ontvangt u in de bijlage. Dit onderwerp hangt samen met de decentralisatie omdat het betrekking heeft op de ervaringen met de reeds gedecentraliseerde concessies.

Bij het onderzoek naar de effecten van openbaar aanbesteden is een aantal zaken van politiek belang:

- We betrekken hierbij de motie Laçin- Kröger (eind 2019) om in samenspraak met provincies een landelijk overzicht te maken over de ontwikkelingen van de dekking en de bereikbaarheid met het openbaar vervoer en daarin eventuele vervoersarmoede mee te nemen. Voor de beantwoording van deze vraag putten we tevens uit onderzoek van het CROW, KIM en PBL. Ons voorstel is om deze motie niet geïsoleerd, maar in de brede context van het onderzoek naar regionale aanbestedingen te beantwoorden.
- De Kamer heeft eind 2018 input geleverd op de onderzoeksvraagstelling. Daar is door VVD verzocht ook een vergelijking te maken met inbesteed OV, door SP en PvdA is aandacht gevraagd voor de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van medewerkers in het regionaal openbaar vervoer. Aandachtspunten is ook dat het rapport gevoelig ligt bij stakeholders, met name bij de vervoerders. In de buitenwereld leeft het gevoel dat het rapport een grote rol speelt in het marktordeningsbesluit. Verder is geen enkele (data)bron onomstreden en blijft het lastig om de (ideologische) discussie te objectiveren.

Belangrijkste conclusie uit het concept-eindrapport is dat ondanks de vele elementen waar de onderzoekers naar hebben gekeken, in de periode 2000-

2020 slechts beperkt een causale relatie valt aan te tonen tussen de marktordening en langetermijnprestaties in het OV. Verder zijn de prestaties over de gehele periode op nagenoeg alle vlakken (aanbod, reizigerskilometers, efficiëntie, sociale veiligheid, klanttevredenheid) verbeterd. Dit geldt echter zowel voor concessies die aanbesteed zijn als voor inbestede en onderhands gegunde concessies. Wel valt na met name een eerste keer aanbesteden een extra positief effect waar te nemen op de desbetreffende trajecten (efficiëntieslag en kwaliteitsverbetering). De onderzoekers concluderen dat concurrentie of alleen al de dreiging van concurrentie aan de algehele positieve trend heeft bijgedragen. Maar wat met name van belang is voor goede prestaties in het OV zijn scherpe afspraken tussen de concessieverlener en vervoerder en sturing op deze afspraken. Qua arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden is de werkdruk wel omhoog gegaan vanuit efficiency-slagen die zijn gemaakt in het OV. Dat geldt niet alleen voor aanbesteed, maar ook voor inbesteed OV. Op verzoek van SP is ook personeel geïnterviewd. Zij geven aan de werkdruk als hoog te ervaren, en soms te hoog. Die perceptie is in dit onderzoek niet nader onderzocht.

Het rapport is positief over de ontwikkelingen in het OV, maar beschrijft ook een aantal minder positieve ontwikkelingen: hoge ervaren werkdruk personeel, stijging in tarieven en mogelijke veiligheidsrisico's bij concessiewisselingen. Alleen het laatste aspect is echter direct aan aanbesteden (concessiewisselingen) te linken. De eerste twee ontwikkelingen worden wel beschreven, maar de onderzoekers hebben deze niet dieper uitgewerkt.

Het concept-eindrapport dat u als bijlage bij deze nota ontvangt wordt op 21 februari naar de brede klankbordgroep gestuurd die daarvoor op 3 maart bij elkaar komt. De klankbordgroep heeft in de tweede klankbordgroep in december een 50% versie van het rapport besproken en zij reageerden toen kritisch. Deels was dit gegrond omdat analyses vaak nog niet compleet waren en ook onhandig geformuleerd. Deels zullen de leden van de klankbordgroep ook kritisch blijven vanwege het belang dat zij hebben bij een gunstige uitkomst over de effecten van openbaar aanbesteden van OV. Zij menen dat dit rapport mogelijk bepalend kan zijn voor de keuze die u maakt over de marktordening op het spoor. Na de klankbordgroep van 3 maart zullen we u informeren over de stand van zaken en het traject richting afronding van het onderzoek.

2.4.3 Gelijk speelveld bij decentraal spoorvervoer

Tenslotte is voor het regionaal spoor een ontwikkeling dat er in de nabije toekomst meer directe concurrentie tussen NS en andere vervoerders zal ontstaan. Dit is enerzijds omdat NS in zijn nieuwe strategie heeft aangekondigd dat ze ook (weer) willen gaan meedingen op regionale concessies. Daarnaast kan NS op grond van open toegang vanaf dienstregelingjaar 2021 aanvragen doen bij ProRail en ACM om te mogen doorrijden van het HRN in een regionale concessie (omgekeerd is dat pas vanaf 2025 toegestaan). Deze ontwikkeling is vooral relevant voor het mededingingstoezicht door de ACM, maar ze zullen het pleidooi van FMN om een gelijk speelveld (met name door uitsluiting NS van regionale aanbestedingen) ook politiek op de agenda houden. In de reactie op het ACM-

rapport over het gelijke speelveld bent u hier reeds inhoudelijk op ingegaan. Daarom gaat u daar in deze brief niet opnieuw in.

2.5 Open toegang en internationaal spoorvervoer

In uw brief over open toegang (bij het rapport van AT Osborne) van januari 2020 heeft u de beleidsuitgangspunten geformuleerd over hoe u wil omgaan met open toegang op het spoor. U heeft separaat een uitgebreidere nota over open toegang ontvangen waarin onderstaande benadering verder is uitgewerkt. Hieronder worden de hoofdlijnen daarvan beschreven.

2.5.1 Positie van open toegang in het bestel

Het Toekomstbeeld OV 2040 en de daarbij horende netwerkuitwerking gaan uit van intensivering van het Nederlandse OV-netwerk. Voor de reiziger moet het vervoer per trein snel, comfortabel en veilig zijn. Dat vergt een helder, betrouwbaar en samenhangend netwerk met eenduidige en actuele reisinformatie en een gemakkelijk betaalsysteem. De ordening van de markt moet deze uitgangspunten dienen.

Openbaar vervoer is een publieke dienst waar overheidssturing noodzakelijk is om het gewenste aanbod tot stand te krijgen, omdat een aanzienlijk deel van het OV niet rendabel te exploiteren is. Enige vorm van marktwerking (door de dreiging van aanbesteden of open toegang) kan daarin wel positief werken. Meer ruimte voor marktinitiatief kan ertoe leiden dat tarieven in de toekomst dalen en dat vervoerders geprikkeld worden om een beter product te leveren.

De concessiesystematiek blijft daarom het uitgangspunt om (binnenlands) openbaar vervoer in Nederland te borgen. Open toegang kan in de toekomst een goede aanvulling vormen op concessievervoer. Om in de toekomst naar mogelijk meer marktopening te gaan zonder onverantwoorde veranderingen, is een "knip" tussen zuiver binnenlands personen vervoer en internationaal personenvervoer gewenst. Het is daarbij raadzaam om stap-voor-stap te bezien welke positie open toegang in de Nederlandse context moet krijgen om zo de belangen van de reiziger zoals hierboven beschreven goed te borgen.

2.5.2 Internationaal langeafstandsvervoer: geleidelijk richting 'open toegang, tenzij.'

Open toegang biedt vooral kansen voor het internationaal spoorvervoer. De ambitie is om per landsgrens een hoogwaardige gebundelde internationale verbinding te realiseren en de uitdaging is om de internationale trein voor de reiziger een steeds aantrekkelijker alternatief voor de korte afstandsvluchten (tot 600 km) te laten zijn.¹ Door de openstelling van de binnenlandse markt voor opentoevanginitiatieven² ontstaan kansen voor de winstgevende exploitatie van internationale (langeafstands)verbindingen omdat internationale diensten onbeperkt kunnen halteren in Nederland.

¹ Dit is in lijn met het position paper internationaal personenvervoer dat u op 30 januari 2020 naar de Europese Commissie heeft gezonden. In dat position paper wordt voorgesteld dat lidstaten internationale personenvervoer corridors actief analyseren op marktverwachting, infrastructuurknelpunten en capaciteit. In geval de markt de gewenste internationale diensten niet tot stand brengt kunnen lidstaten / competent authorities gezamenlijk besluiten om een internationale treindienst te contracteren in de vorm van een openbare dienstcontract.

² Door het Vierde Spoorwegpakket.

"binnen efficiënte dienstregeling en zonder concessie uit te hollen" toch?!

Voor een volwassen markt voor internationaal langeafstandvervoer lijkt 2040 een logische "stip op de horizon" om uiteindelijk zoveel mogelijk aan de open markt over te laten en alleen in te grijpen als maatschappelijk gewenste verbindingen of verbindingen onder specifieke voorwaarden niet tot stand komen in een open markt. Door de mogelijkheid van ingrijpen door middel van het in de markt zetten van een concessie of contract of indien mogelijk een subsidie voor een bepaalde verbinding wordt niet het risico gelopen dat maatschappelijk gewenste verbindingen verdwijnen als het aanbod uit de markt tenevalt.

Voorgesteld wordt dat u in de brief inzet op realisatie van meer internationale verbindingen in 2025 tussen Nederland en België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Het uitgangspunt daarbij is dat deze diensten tot stand komen op basis van open toegang (marktinitiatief) en (in de toekomst) in principe geen onderdeel uitmaken van de HRN concessie. Het internationaal spoorvervoer over de HSL heeft bijvoorbeeld vervoerskundig minder relatie tot het HRN, en kan daarom zonder grote belemmeringen (contractueel) afgezonderd worden.

→ wat doen we met de "kleine" internat. verbindingen (het is station over de grens).

Bijzondere aandacht verdienen hierbij grensoverschrijdende corridor-concessies in relatie tot open toegang (op de corridors Amsterdam-Frankfurt, Amsterdam-Berlijn, Amsterdam-Londen en Amsterdam-Brussel-Parijs), waarvoor op het moment dat hier toch concessies of contracten voor moeten afgesloten, afspraken met de betrokken landen mogelijk nodig zijn om snelle en comfortabele reizen mogelijk te maken.

2.5.3 Binnenlands vervoer: opentoeegangvervoer in aanvulling op de concessies

Open toegang zal aanvullend zijn bovenop wat binnen (decentrale) concessies is geregeld. Om te sturen op een gevarieerd reisaanbod van zowel rendabele als onrendabele lijnen en bestemmingen binnen Nederland blijven concessies het uitgangspunt en daarmee zal in principe het OV aanbod 2035 afgedekt zijn door een concessie. Zo behoudt de overheid de sturing op de verwezenlijking van de ambities van de intensivering van het spoorvervoer.

Om open toegang op het binnenlands spoor in goede banen te leiden zijn flankerende maatregelen nodig. In uw reactie op het onderzoek van AT Osborne naar *Kansen en bedreigingen van open toegang* heeft u aangegeven dat u drie beleidsknoppen ziet in dit kader: het concessievolumen, de capaciteitsverdeling en de heffing die concessieverleners kunnen benutten om door toetreding gederfde inkomsten te compenseren. In hoofdlijnen komt het voorstel op het volgende neer:

- Concessievolumen: u gaat in de volgende concessie voor het HRN meer specifiek voorschrijven wat u van de concessiehouder verwacht. Het volume van de concessie wordt ook begrensd doordat de vervoerder niet langer verplicht wordt om de gehele vraag van de reiziger te bieden.
- Capaciteitsverdeling: u geeft op het binnenlandse netwerk prioriteit aan de HRN-concessie boven open toegang. Hierdoor heeft u de zekerheid dat het door u bepaalde concessievolumen ook daadwerkelijk gereden kan worden en voorkomt u verdringing van concessievervoer op het schaarse netwerk.
- Heffing: op dit moment wordt de heffingsmethodiek uitgewerkt die concessieverleners kunnen toepassen op het moment dat de inkomsten uit

een concessie verkleinen of de uitgaven aan de concessie groter worden als gevolg van 'afroming' door een opentoeegangvervoerder. U beperkt met deze heffing bovendien dat open toegang onevenredig voordelig wordt voor een vervoerder ten opzichte van een concessie, waarin de houder ook onrendabele lijnen aanbiedt en aan allerlei eisen moet voldoen.

Onze inzet is dat opentoeegangvervoerders verplicht kunnen worden om zich te laten benchmarken (klantenbarometer), waardoor inzichtelijk wordt of zij aan de relatief hoge Nederlandse standaard voor sociale veiligheid, toegankelijkheid, betaalbaarheid, comfort, etc. voldoen.

Eens, maar
kan dit
juridisch?

2.6 Stations

In het regeerakkoord is het volgende afgesproken over de stations: *In deze tussentijdse evaluatie van de concessie van NS bekijken we ook verschillende opties voor het eigendom en de exploitatie van stations na 2025.*

2.6.1 Onderzoek Royal Haskoning

In vervolg hierop is door Royal Haskoning een onderzoek gedaan naar verschillende modellen voor de positionering van stations:

- Bestaande situatie met optimalisaties;
- Aparte stationsorganisatie oprichten;
- Stations overdragen aan ProRail;
- Stations overdragen aan NS.

In de nota over stations die u eerder heeft ontvangen [IENW/BSK-2019/234053] is beargumenteerd waarom wij adviseren om te kiezen voor variant 1 (huidige situatie met optimalisaties). De argumenten hiervoor zijn dat de publieke belangen voor reizigers op dit moment effectief gerealiseerd worden, dat reizigers de stations goed waarderen en wijzigingen in de huidige ordening zijn – in ieder geval tijdelijk – risicovol voor de reizigersbeleving. Het optimaliseren van de huidige situatie levert ook de minste transitiekosten op en minste juridische consequenties (geen wijzigingen Intentienotie Definitie Zeggenschap Infrastructuur (DZI)). Ook wordt de huidige (goede) balans tussen ProRail (budget gestuurd op publieke belangen) versus NS Stations (opbrengst gestuurd op rendement) behouden. HBJZ maakt hierbij het voorbehoud dat grote wijzigingen van de verantwoordelijkheden binnen de bestaande eigendomsverantwoordelijkheden wellicht toch veranderingen behoeven. Of de DZI uiteindelijk veranderd moet worden hangt af van de aanscherpingen die gekozen worden.

Op 6 februari is de laatste klankbordgroep geweest voor dit onderzoek. In grote lijnen is de feedback van de klankbordgroep als volgt:

5.2.1. + 5.1.2.i

5.1.2.i

De reacties van de stakeholders kunnen we goed plaatsen gezien hun betrokkenheid bij stations(ontwikkelingen) en nemen we mee in de brief. In maart voeren wij daarnaast met hen nog een aantal gesprekken over wat zij IenW zouden willen meegeven voor de besluitvorming over stations.

Wij stellen voor dat u in de kamerbrief benadrukt dat het nu goed gaat op de stations. De reizigers zijn steeds meer tevreden, blijkt ook de Stationsbelevingsmonitor: waar in 2014 nog 65% van de reizigers de treinstations een 7 of hoger gaf, was dit in 2018 76%. De publieke investeringen die in de grote stations zijn gedaan hebben daar in hoge mate aan bijgedragen. De noodzaak van betere samenwerking tussen NS en ProRail wordt in de brief niet gemotiveerd vanuit de gedachte dat het nu slecht gaat, maar vanuit de gezamenlijke uitdagingen waaraan beide organisaties in de komende jaren moeten werken. De forse groei van het aantal reizigers, het daar op aanpassen van de (transfer)capaciteit en de gewenste gebiedsontwikkeling rondom stations dwingen NS en ProRail om bij de ver- en nieuwbouw van stations en bij de informatie-uitwisseling over reizigersstromen (transfer) inniger samen te werken (zie daarvoor ook paragraaf 2.6.4).

Het rapport van Royal Haskoning identificeert daarnaast ook een aantal andere verbeterpunten in de samenwerking tussen NS Stations en ProRail en in de samenwerking tussen beide organisaties met andere vervoerders en regionale overheden. Mede in reactie op (de aankondiging van) dit onderzoek hebben NS en ProRail een nieuw samenwerkingsmodel ontwikkeld waarin een aantal verbeterpunten geadresseerd worden (zie paragraaf 2.6.2). Wij kennen de door ProRail en NS aangedragen oplossingen echter nog niet in detail, waardoor we nog appreciatie kunnen geven van de uitvoerbaarheid en de wenselijkheid. De verbeterpunten die niet alleen door een betere samenwerking worden opgelost, maar die meer te maken hebben met de betrokkenheid van andere vervoerders, overheden en vrijwilligers staan nu nog open. Wij hebben hen gevraagd (zonder vooruit te lopen op de politieke besluitvorming) om voorstellen te doen hoe deze aangepakt zouden kunnen worden. In de onderstaande tabel sommen we de verbeterpunten op en de oplossingen die NS en ProRail daarvoor in de gesprekken die wij met hen hebben gehad aandragen (we ontvangen rond 1 maart hun voorstellen):

Verbeterpunten uit onderzoek	Aanpak NS en ProRail
Verhelderen verantwoordelijkheden, afstemming en samenwerking tussen ProRail en NS Stations o.a. op het vlak van dagelijks beheer en transfer	Eenduidige verdeling van verantwoordelijkheden en meer afstemming aan de voorkant door gezamenlijke assetplanning.
Onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid van de transferfunctie	NS en ProRail zijn het eens over de verantwoordelijkheid over de transferfunctie. Dit is opgenomen in de memorie van toelichting bij wetsvoorstel omvorming ProRail.

Verbeteren balans realisatie publieke belangen en commerciële exploitatie	Nog te bepalen
Vergroten van de integrale aansturing vanuit het Rijk op ProRail en NS Stations	Verantwoordelijkheid van het Rijk, NS en ProRail nemen dit niet mee in hun traject.
Vergroten invloed van vervoerders op ProRail en NS Stations om te komen tot adequate ruimte en profileringsmogelijkheden op stations	Nog te bepalen
Vergroten invloed van decentrale overheden op ProRail en NS Stations bij stationsontwikkelingsprojecten.	Nog te bepalen

2.6.2 Samenwerkingsmodel NS en ProRail

Het samenwerkingsmodel van NS en ProRail sluit volgens de informatie die wij nu hebben goed aan op variant 1 en adresseert zoals hiervoor aangegeven een aantal verbeterpunten uit het onderzoek van Haskoning. Wij verwachten de uitwerking van het model rond 1 maart van NS en ProRail te ontvangen. Tijdens het bestuurlijk tripartite overleg op 20 februari zullen ze waarschijnlijk een toelichting geven op het model.

De belangrijkste elementen van het samenwerkingsmodel hebben wij onlangs reeds in een nota met u gedeeld [IENW/BSK-2020/12582]. De twee belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie zijn dat ProRail en NS Stations enerzijds inzetten op meer afstemming aan de voorkant (o.a. door inrichting van een gezamenlijke beleidstafel en opstellen van integraal 'assetplan') en anderzijds de verdeling van verantwoordelijkheden voor de uitvoering verscherpen. Voor dat laatste is het nodig dat ProRail haar activiteiten ten aanzien van onderhoud gedeeltelijk aan NS Stations overdraagt. Door dit over te dragen vervalt voor ProRail een deel van de werkzaamheden (o.a. contractmanagement, specificeren en inspecteren). NS Stations stopt met de zelfstandige uitvoering van de verbouw van stations.

Een belangrijk tussentijds resultaat van de hernieuwde samenwerking is dat ProRail en NS Stations overeenstemming hebben bereikt over de verantwoordelijkheidsverdeling voor de veilige transferfunctie (looproutes op stations). Dit heeft geleid tot een tekstpassage in de MvT bij het wetsvoorstel ZBO-vorming ProRail.

Op het moment dat wij het uitgewerkte model hebben ontvangen zullen we een meer gedetailleerde appreciatie maken van het voorstel. Daarbij is een punt van aandacht een eventuele voorgestelde wijziging van bekostigungsstromen voor onderhoudstaken van ProRail naar NS. Afhankelijk daarvan kunt u besluiten of u in de Kamerbrief uw steun wil uitspreken voor het samenwerkingsmodel of dat u dat nog te vroeg vindt en dat op een later moment wil bepalen. Dit hangt ook af van het moment waarop NS en ProRail hun voorstellen openbaar willen maken.

Wat doen we met LT perspectief en vraag welke rol voor NS past in die ordening?

2.6.3 *Borging publieke belangen stations*

Uit het onderzoek van Haskoning en onze eigen analyse concluderen we ook dat er meer aandacht nodig is vanuit IenW voor de borging van publieke belangen op stations. De bestaande beheer- en vervoersconcessies voor ProRail en NS dekken (indirect) de belangrijkste publieke belangen af (met name de transferveiligheid, sociale veiligheid en toegankelijkheid), maar er is op dit moment geen integrale benadering. IenW heeft bijvoorbeeld geen zeggenschap over de activiteiten van NS Stations en NS Vastgoed, die in hoge mate zelfstandig invulling geven aan de (commerciële) ambities van de NS Groep.

Zonder dat IenW in de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling met de aandeelhouder Financiën wil treden, is er naar onze mening behoefte aan meer kaderstelling vanuit het Rijk, bijvoorbeeld door het opstellen van een gezamenlijke *Stationsvisie* waarin NS, ProRail, IenW en Financiën voor de komende jaren vastleggen hoe de opgaven rondom stations en de borging van reizigersbelangen gerealiseerd kan worden. In deze visie kan ook de knooppuntontwikkeling die in het kader van het Toekomstbeeld OV wordt uitgevoerd worden meegenomen. In de Kamerbrief kondigt u daarom aan dat gezien het toenemende maatschappelijke belang van stations als knooppunt, de benodigde samenwerking van vele publieke en private partijen bij het realiseren van de opgaven er behoefte is aan een heldere beleidsvisie vanuit de Rijksoverheid.

In de brief geeft u ook aan dat stations in zekere zin van en voor iedereen zijn en dat NS en ProRail daarom moeten organiseren dat organisaties die belang hebben bij stations en hun omgeving meer betrokken kunnen worden bij de ontwikkeling en het beheer van stations. Dat geldt niet alleen voor vervoerders die halteren op een station behoefte hebben aan voorzieningen en profilering, maar ook voor gemeenten en provincies die de coöperatie van NS of ProRail nodig hebben voor ruimtelijke plannen en voor vrijwilligers(organisaties) die bijvoorbeeld bij willen dragen aan het (dagelijks) beheer van kleinere stations (community stations, zie de motie Amhaouch). Op papier zijn dit soort mogelijkheden er nu ook en er zijn ook veel voorbeelden waar dit heel goed gaat, maar de houding van NS en ProRail wordt soms als bureaucratisch ervaren in plaats van proactief en samenwerkingsgericht.

2.7 Acties voor toekomstbestendigheid

In paragraaf 2.1 beschreven we de ontwikkelingen en uitdagingen voor de toekomst en de stip op de horizon in relatie tot het Toekomstbeeld OV 2040. Hieronder sommen we op uit welke acties kunnen worden genomen om uitvoering te geven aan de toekomstbestendigheid van het spoorstelsel:

2.7.1 *Randvoorwaarden voor eventuele openbare aanbesteding in 2035*

In de concessie worden afspraken gemaakt met NS die ervoor zorgen dat de HRN-concessie voorbereid is op een eventuele openbare aanbesteding in 2035. Een voorbeeld is dat NS een verplichting krijgt om samen met ProRail de lijnvoering op het Hoofdrailnet te vereenvoudigen. Daarnaast zal het nodig zijn om (proces)afspraken te maken over de rol van NS bij een eventuele stelselwijziging ter voorbereiding op een openbare aanbesteding. De precieze vormgeving van een eventuele openbare aanbesteding, evenals de meest

passende verantwoordelijkheidsverdeling binnen de sector, wordt daarbij nog open gehouden.

2.7.2 Netwerkontwikkeling.

Vanuit het Toekomstbeeld OV wordt gewerkt aan netwerkalternatieven. IenW werkt daarvoor samen met ProRail en vervoerders aan de nadere uitwerking van het landelijk OV-netwerk. Doel is in de tweede helft van 2020 zoveel mogelijk concrete (beslis)informatie op te leveren als input voor het BO-MIRT van november 2020. Aanvullend hierop stellen wij voor om ook de samenhang tussen deze gewenste netwerkontwikkeling en de optimale reikwijdte van (landelijke) concessie(s) voor het HRN in beeld te brengen. Als onderdeel daarvan willen we ook varianten laten onderzoeken met verdere ontmenging en minder complexiteit die het in de toekomst eventueel mogelijk zouden maken om het HRN in onderdelen op te splitsen.

2.7.3 Beleidskader voor stations en knooppuntontwikkeling.

Met NS en ProRail wordt in een gezamenlijk traject een visie op stations ontwikkeld die als beleidskader gaat dienen voor toekomstige ontwikkelingen op en rondom stations.

2.7.4 Ontvlechting en meer transparantie systeem- en vervoerstaken NS.

Met Financiën (aandeelhouder) en NS wordt een externe analyse gemaakt van de (systeem)taken die NS uitvoert en hoe de onafhankelijkheid, kwaliteit en transparantie hiervan in de toekomst kunnen worden gewaarborgd, in het bijzonder in het licht van de toenemende concurrentie op en om het spoor.

2.7.5 Coördinatie en governance concessieoverstijgende aangelegenheden.

Samen met de andere concessieverlenende overheden wordt verkend hoe de (thans lichte) coördinatie en governance van concessieoverstijgende aangelegenheden kan worden versterkt. Daarbij wordt onder andere gekeken naar de positie van het NOVB en naar het aanscherpen van de wettelijke eisen die in de WP2000 aan concessies worden gesteld (om meer uniformering af te dwingen).

Team marktoordening spoor

Directie Openbaar Vervoer en Spoor