

Vergaderjaar 2019–2020

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 899

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 juni 2020

1. Inleiding

Het openbaar vervoer stelt mensen in staat om snel en comfortabel van deur tot deur te reizen en voorziet daarmee in een maatschappelijke basisbehoefte. Dit wordt – ook in tijden van corona – dagelijks mogelijk gemaakt door duizenden buschauffeurs, tram- en metrobestuurders, treinconducteurs en -machinisten, veiligheids- en servicemedewerkers en velen anderen in ondersteunende functies. Samen zorgen ze dat de treinen, bussen, trams en metro's op tijd rijden en dat reizigers, daar waar nodig, geholpen worden.

De hoge kwaliteit van ons openbaar vervoer is in belangrijke mate te danken aan het goede werk dat al deze mensen leveren. Goed openbaar vervoer is dus mensenwerk. Dat doen ze in een «systeem». Ons openbaar vervoerssysteem moet dienend zijn aan datgene wat we willen bereiken: de reiziger die snel, betrouwbaar, toegankelijk, comfortabel en betaalbaar van deur tot deur kan reizen. Het treinvervoer is een belangrijke schakel in de totale keten van vervoer waarmee de reiziger zijn reis kan maken. De keuze ligt voor hoe we het systeem voor treinvervoer ook na 2024 zo optimaal mogelijk benutten voor de reiziger.

Voor u liggen de hoofdlijnen van mijn integrale besluit marktordening op het spoor na 2024. Directe aanleiding is de noodzaak van een nieuwe concessie voor het hoofdrailnet vanaf 2025. Naast de wijze waarop de volgende concessie wordt gegund, is ook van belang wat er wel en niet onder de gunning valt. Het recht op open toegang voor andere spoorvervoerders op het netwerk en de positie van stations als knooppunt zijn hier nauw mee verbonden. Door al deze aspecten mee te nemen in één integrale besluit slaan we een stevig fundament onder een toekomstbe-

stendig spoor.¹ Een fundament dat het maximale uit het systeem haalt: voor de reiziger van nu en voor de reiziger van straks.

De hoofdlijnen van mijn voorstel zijn:

1. De nieuwe vervoerconcessie voor het hoofdrailnet (HRN) wordt onderhands aan de Nederlandse Spoorwegen (NS) gegund. Hiermee kies ik voor kwaliteit en stabiliteit voor de reiziger. Belangrijkste voorwaarden zijn dat voor de reiziger de – al goede – prestaties nog verder omhoog gaan en dat NS blijft inspelen op de verwachte reizigersaantallen en nieuwe ontwikkelingen.
2. Het binnenlands vervoer over de HSL-Zuid blijft onderdeel van de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet. De binnenlandse vervoersdiensten zijn sterk geïntegreerd met het landelijke spoorstelsel. Deze integratie accommodeert de reizigersvraag het beste, en levert tegelijkertijd het meest integrale reisproduct voor de reiziger.
3. Ik wil de internationale verbindingen, onder andere over de HSL-Zuid, versterken door in deze groeiende markt meer ruimte te geven aan andere vervoerders op basis van open toegang. Daar heeft de internationale reiziger baat bij omdat dit kansen biedt voor een betere kwaliteit en hogere frequenties tegen een concurrerende prijs. Hierbij denk ik onder andere aan het internationale personenvervoer over de HSL-Zuid en een verbeterde verbinding met Berlijn na 2024. Met een marktverkenning onderzoek ik op korte termijn welke internationale verbindingen onder open toegang tot stand kunnen komen die ik vanuit publiek belang wenselijk vind. Als gewenste verbindingen niet tot stand komen, dan houd ik de mogelijkheid van aanvullende concessies open om die verbindingen toch mogelijk te maken.
4. Van de sprinterdiensten die in het kader van mogelijke decentralisatie genoemd zijn in het regeerakkoord heb ik met de provincie Fryslân de intentie uitgesproken om de sprinterdienst Zwolle – Leeuwarden per 2025 te decentraliseren. De sprinterdiensten Zwolle – Groningen en Apeldoorn - Enschede worden mogelijk later toegevoegd aan bestaande regionale concessies, indien blijkt dat dit een verbetering voor de reiziger oplevert. De sprinterdienst Dordrecht – Breda wordt niet gedecentraliseerd omdat dit geen voordelen oplevert voor de reiziger.
5. Met een Stationsagenda wil ik toewerken naar een meer integrale afweging van publieke (en andere) belangen op stations. Daarmee wil ik beter kunnen inspelen op het toenemende maatschappelijke belang van stations als knooppunten (*hubs*) en de ruimte voor en samenwerking tussen de verschillende partijen op stations verbeteren. Ik kies ervoor om binnen de huidige ordening in te zetten op het verbeteren van de prestaties voor de reiziger. Als randvoorwaarde verbind ik daar aan een betere sturing op de prestaties voor de reiziger. Dit vormt een onderdeel van de Stationsagenda.

¹ Ten behoeve van dit besluit over de marktordening op het spoor na 2024 heb ik onderzoeken («bouwstenen») laten uitvoeren. De onderzoeken hebben bijgedragen aan de onderbouwing van mijn besluit en bied ik uw Kamer bij deze aan. Onderaan deze brief vindt u een lijst met de onderzoeken die in dat kader zijn uitgevoerd.

2. Startpositie, ontwikkelingen en uitdagingen in het openbaar vervoer

Startpositie

Uit de resultaten van de midterm review van de huidige HRN-vervoerconcessie blijkt dat de prestaties van NS goed zijn, ook in internationaal vergelijkend perspectief.² NS scoort op de meeste prestatie-indicatoren boven de afgesproken waarden. Ook laat NS op de meeste prestatie-indicatoren een stijgende trend zien. Er is daarbij perspectief op verdere prestatieverbetering. Als het gaat om het regionaal treinvervoer – waar provincies en vervoersregio's qua sturing voor verantwoordelijk zijn – dan zien we daar vervoersgroei en een hoge reizigerswaardering. De prestaties van vervoerders moeten in het licht gezien worden van het complexe OV-netwerk dat in Nederland in de loop der jaren is ontstaan. Daarbij zijn meer en meer mogelijkheden ontstaan om de reiziger goed te bedienen, maar ook meer en meer afhankelijkheden en kwetsbaarheden.

Ontwikkelingen en trends

Tot aan de coronacrisis stapten er dagelijks 1,3 miljoen mensen in en uit de trein. Vijf jaar geleden waren dit er nog 1,1 miljoen. Vorig jaar groeide het aantal reizigerskilometers op het hoofdrailnet met 3,7% ten opzichte van het jaar ervoor.³

Volgens eerdere prognoses zet deze groei door. Natuurlijk kijken we als gevolg van de coronacrisis inmiddels met andere ogen naar deze cijfers. De OV-sector wordt hard geraakt door de coronacrisis. Het aantal reizigers is fors gedaald en vervoerders ervaren daarvan ook de financiële consequenties. Toch blijven zij hun maatschappelijke verantwoordelijkheid dragen en zorgen ze ervoor dat Nederland bereikbaar blijft voor de mensen in de vitale beroepen. Op dit moment is juist dát de maatschappelijke basisbehoefte waar de vervoerders in voorzien.

Welke invloed de coronacrisis heeft op lange termijn en wat precies de consequenties zijn voor het spoor, is op dit moment nog niet duidelijk. Hoe onzeker de huidige situatie ook is, het is wel zeker dat mensen ook in de toekomst snel, betrouwbaar, toegankelijk, comfortabel en betaalbaar van deur tot deur willen reizen. Duidelijk is ook dat het aantal inwoners groeit, vooral in de stedelijke gebieden en nabij OV-knooppunten. Steeds meer mensen kiezen de trein als vervoersmiddel. Dat zorgt naar verwachting op de langere termijn voor een flinke groei van het aantal reizigers. De toenemende vraag leidt ertoe dat het steeds drukker wordt op het spoor en de beschikbare capaciteit afneemt.

Ook zien we dat reizigers vaker gebruik maken van verschillende vervoermiddelen. De reiziger gaat openbaar vervoer en andere vormen van mobiliteit – zoals deelauto's en deelscooters – steeds meer als één geheel aan opties zien. Reizigers willen hun reis zo snel en drempelloos mogelijk maken en daar gemakkelijk digitaal voor kunnen plannen, boeken en betalen.

We zien verder dat ontwikkelingen en trends zoals verduurzaming, digitalisering, en het meer delen van bezit van grote invloed op de mobiliteit zijn. De klimaatverandering vraagt om meer duurzame vormen

² Dit blijkt uit de internationale benchmark 2019 van NS en ProRail (onderdeel van de brief aan uw Kamer over de Midterm reviews van de concessies van NS en ProRail; die brief is gelijktijdig verstuurd met deze brief, Kamerstuk 29 984, nr. 898).

³ NS halfjaarrapportage vervoerconcessie 2019, bijlage bij Kamerstuk 29 984, nr. 893.

van mobiliteit en meer innovatie en vernieuwing van het openbaar vervoer. Ook zullen er steeds meer spelers verschijnen op de mobiliteitsmarkt (o.a. deelfervoeraanbieders en MaaS-partijen) en door meer marktopening op het spoor als gevolg van Europese regelgeving (via open toegang en openbaar aanbesteden).

Mijn integrale besluit over de marktordening op het spoor na 2024 moet worden gezien in de context van deze ontwikkelingen en trends. Het besluit moet bijdragen aan de doelen van het Toekomstbeeld OV 2040⁴: de focus op de kracht van het openbaar vervoer, een drempelloze reis en investeren in veiligheid, duurzaamheid en het ontzien van omwonenden. Ook de ambities voor het spoorgoederenvervoer om meer goederen over het spoor te laten gaan in het kader van het klimaat en de Green Deal zijn voor mijn besluit relevant.

Uitdagingen op het spoor vragen om stabiliteit en verdere optimalisatie

De flinke groei van het aantal reizigers vormt een enorme uitdaging voor de spoorsector. De reiziger moet kunnen vertrouwen op beschikbaarheid én kwaliteit tegen een betaalbare prijs. Het opvangen van de reizigersgroei vraagt – naast investeringen om knelpunten in de spoorweginfrastructuur op te lossen – ook om innovatieve en logistieke oplossingen om de capaciteit om ons drukke spoorwegnet verder te benutten, meer ruimte te creëren voor andere modaliteiten en om samenwerking tussen alle relevante partijen te intensiveren.

Ik wil daarbij – nu en in de toekomst – verder optimaliseren en het maximale uit het systeem halen voor de reiziger. Er is perspectief voor verdere verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening. Ook kan de innovatiekracht van de sector verder omhoog, rekening houdend met de hiervoor beschreven omstandigheden. De treinreiziger moet snel, betrouwbaar en comfortabel van A naar B kunnen reizen met goede aansluitingen. Maar kwaliteit gaat nog verder: de deur-tot-deurreis voor de reiziger moet steeds soepeler en drempellozer verlopen. Stations moeten hiervoor steeds meer knooppunten worden waar naast spoor- en busvervoer ook plaats is voor deelfervoer en waar andere spelers hun diensten aan kunnen bieden. Bovendien moeten stations voor de reiziger een comfortabele plek zijn om te verblijven. Er liggen grote uitdagingen om het internationale treinvervoer te verbeteren zodat dit steeds meer een goede vervanging van het vliegverkeer op korte afstanden wordt. Internationaal treinvervoer moet daarom *core business* zijn.

De toekomstige opgaven vergen een sterke publieke sturing en samenwerking binnen het hele OV-systeem. Ik wil toe naar een samenhangende, integrale aanpak waarbij landelijk én gebiedsgericht (regionaal) en vanuit de opgave en over de modaliteiten heen wordt gekeken. Dat vergt goede afwegingen en scherpe keuzes de komende jaren om het netwerk – mede in het licht van het Toekomstbeeld OV 2040 – toekomstbestendig te maken.

⁴ In het Toekomstbeeld OV 2040 werk ik gezamenlijk met de brede OV-sector aan verdere vormgeving van het openbaar vervoer van de toekomst waarbij de reiziger voor mij centraal staat. Dat doe ik onder meer door te werken aan verschillende varianten voor de netwerkontwikkeling. De stappen die we zetten in het kader van het Toekomstbeeld OV en de netwerkuitwerking hebben ook consequenties voor de *governance* en de marktordening op het spoor.

3. Integrale marktordeningsbesluit na 2024

Continuïteit en stabiliteit op het HRN

In Europa is de beweging ingezet richting meer concurrentie op de spoormarkt. Het Europese Vierde Spoorwegpakket gaat uit van aanbesteden, tenzij. Onderhands gunnen is mogelijk maar hiervoor gelden vanaf 2024 nieuwe voorwaarden waarbij de keuze voor onderhandse gunning onderbouwd moet worden. Daarbij mag een lidstaat kijken naar de voordelen maar ook naar de risico's die aanbesteden met zich meebrengt. Uit onderzoek⁵ dat ik heb laten uitvoeren in het kader van het marktordeningsbesluit blijkt dat aanbesteden van de integrale HRN-vervoerconcessie zeer complex en risicovol is vanwege de omvang van het HRN⁶ en daardoor risico's oplevert voor zowel opdrachtgever als opdrachtnemer. Om op termijn aanbesteden eventueel mogelijk te maken, is het nodig om de juiste randvoorwaarden daarvoor te creëren en te inventariseren op welke wijze de *governance* (sturing en coördinatie) van ons systeem daarop ingericht moet worden. Dat vergt tijd en is pas op termijn realistisch. Voor de korte termijn zou een keuze voor aanbesteden leiden tot onzekerheid op het Nederlandse spoor voor de reiziger en de belastingbetaler.

Bovendien biedt een nieuwe HRN-vervoerconcessie voor de NS in mijn optiek de beste kans om de continue verbetering van het personenvervoer op het HRN de komende jaren door te zetten. Dat geeft NS stabiliteit, investeringszekerheid en ruimte voor duurzame samenwerking in de sector. Om die redenen en gezien de goede prestaties van NS kies ik ervoor om de HRN-vervoerconcessie voor de komende concessieperiode onderhands aan NS te gunnen. Zo kunnen we de reiziger ook na 2024 een kwalitatief uitstekende reis van deur-tot-deur bieden met voldoende frequenties.

Belangrijkste voorwaarde voor de onderhandse gunning van de HRN-vervoerconcessie aan NS is dat de prestaties verder omhoog gaan (zoals het nog beter op tijd rijden van treinen en een verbetering in de informatievoorziening). Ook moet NS voldoende in staat zijn en blijven om – binnen duidelijke bandbreedtes van de nieuw te gunnen concessie – adaptief (tijdig en slim) in te spelen op de reizigersaantallen en nieuwe ontwikkelingen. In de volgende concessie wordt helder opgenomen wat ik verwacht van NS zowel wat betreft de kwaliteit die ik stel aan het vervoerproduct als het aantal vervoerdiensten op de diverse trajecten. Dit doe ik uit het oogpunt van transparantie, maar ook omdat het duidelijk moet zijn welke diensten de concessiehouder moet leveren. Dat geeft vervolgens de mogelijkheid aan opentoeegangvervoerders om zonder concessie aanvullende diensten aan te bieden op het Nederlandse spoornetwerk, ook als dat binnenlands vervoer betreft. Met die duidelijkheid in de HRN-vervoerconcessie kan ik er bij de herziening van de capaciteitsverdelingsregels ook voor zorgen dat het binnenlands concessievervoer, zowel voor de HRN-vervoerconcessie als de decentrale concessies voorrang krijgen op het moment dat capaciteit schaars wordt ten opzichte van binnenlands opentoeegangsvervoer.

Verder wil ik dat NS een verbetering laat zien in transparantie over het eigen functioneren. Het gaat daarbij zowel om informatie die ik in mijn rol als concessieverlener nodig heb, als informatie die door mij als stelselver-

⁵ Onderzoek Vervoerconcessie HRN: praktische voorwaarden en aandachtspunten voor gunning, inno-V (2020), p. 5 en 65.

⁶ Zelfs de grootste aanbestede concessies in Groot-Brittannië zijn in omvang maar een fractie van de HRN-concessie. Zie inno-V, p. 65–66.

antwoordelijke en door andere partijen zoals decentrale overheden en consumentenorganisaties benut wordt om het openbaar vervoernetwerk in Nederland nog beter te laten functioneren. Alle vervoerders die rijden onder een concessie worden wettelijk verplicht gegevens te verstrekken over het gebruik van het openbaar vervoer, volledig geanonimiseerd en niet op personen herleidbaar met het oog op de AVG (Europese Algemene verordening gegevensbescherming).⁷

Ik kies ervoor het binnenlands vervoer over de HSL-Zuid onderdeel te laten blijven van de nieuwe HRN-vervoerconcessie. De HSL-Zuid is zowel technisch als operationeel een van de meest complexe stukken spoor van Nederland. Uit onderzoek⁸ blijkt dat het via één enkele concessie reguleren van het binnenlands vervoer over de HSL-Zuid zorgt voor maximale benutting van de capaciteit. Vanuit reizigers- en netwerkperspectief functioneren de binnenlandse HSL-Zuid vervoersdiensten (o.a. IC direct) als integraal onderdeel van het landelijke spoorwagennet. Het aanbesteden van deze diensten leidt tot een minder samenhangend netwerk voor de reiziger en onzekerheid over de optimale benutting van de complexe infrastructuur.

Om ontwikkelingen als de verwachte reizigersgroei te faciliteren en het systeem voor de reiziger naar de toekomst toe verder te optimaliseren, wil ik de komende jaren stappen zetten. Dat zet ik verderop in mijn brief uiteen. In de nieuwe HRN-vervoerconcessie wil ik daar met NS afspraken over maken zodat geborgd is dat NS zich blijft inzetten om het voor de reiziger nu én straks nog beter te maken.

Vanaf 2024 gelden nieuwe Europese voorwaarden voor onderhands gunnen. Deze voorwaarden zijn nog niet uitgekristalliseerd. Dat maakt het inherent onzekerder om op dit moment te beslissen om onderhands te gunnen op basis van de nieuwe voorwaarden. Ook andere EU-lidstaten kiezen mogelijk voor de optie om nogmaals onder het bestaande regime, dat op 24 december 2023 afloopt, te gunnen. Dit acht ik gezien het belang van een stabiele levering van vervoerdiensten op het HRN ook voor Nederland de te verkiezen route. Het voorkomt mogelijke onzekerheid en instabiliteit. In de komende concessieperiode kan vervolgens meer duidelijkheid worden verkregen over de nieuwe Europese voorwaarden om een toekomstbestendige strategie voor Nederland te kunnen bepalen.

Meer ruimte voor internationale verbindingen

Goede internationale treinverbindingen dragen bij aan het economisch versterken van Nederland. Bovendien kan de internationale trein een duurzaam en comfortabel alternatief worden voor de auto of het vliegtuig op kortere afstanden. Met meer internationaal treinverkeer leveren we een bijdrage aan onze klimaatopgave. In de internationale paragraaf van de netwerkuitwerking ten behoeve van het Toekomstbeeld OV voor het verbeteren van internationale verbindingen kijk ik bijvoorbeeld naar de versnelling naar Berlijn, de versnelling naar het Ruhrgebied en de verbetering van de verbinding Amsterdam-Londen. Op 18 februari 2020 heb ik uw Kamer geïnformeerd over het *position paper*⁹ ten aanzien van de Europese agendering van het internationale personenvervoer per spoor. En het internationale personenvervoer per spoor mede te prioriteren in het kader van de vervolgstappen voor de Green Deal. Op 3 juni jl. heb ik de politieke verklaring over de Europese agendering van internati-

⁷ Wetgevingsopties voor het beschikbaar stellen van OV-reizigersinformatie, bijlage bij Kamerstuk 23 645, nr. 714.

⁸ Onderzoek Ordening HSL-Zuid, Berenschot (2020), p. 6.

⁹ Kamerstukken 29 984 en 35 377, nr. 887.

onaal personenvervoer per spoor aangeboden aan de Europese Commissie. De verklaring is ondersteund door inmiddels 27 Europese landen en is mede een vervolg op het *position paper*. De verklaring roept op tot het Europees agenderen van het internationaal personenvervoer per spoor in het kader van de Green Deal en kondigt daarnaast de oprichting van een platform aan waar lidstaten samenwerken aan internationaal personenvervoer.¹⁰

Vanaf 2025 kunnen spoorvervoerders overal in Europa ook voor binnenlandse reizigers in «open toegang» hun vervoerdiensten aanbieden zonder een concessie te hebben. Het combineren van binnenlands en internationaal vervoer biedt spoorvervoerders kansen om nieuwe diensten aan te bieden die winstgevend zijn. De (internationale) reiziger heeft daar baat bij doordat er mogelijk betere kwaliteit en hogere frequenties worden geboden tegen een concurrerende prijs.

Uit onderzoek¹¹ over de ordening op de HSL-Zuid blijkt dat voor zowel het interregionaal grensoverschrijdend vervoer (IC Brussel) als internationaal lange afstandsvervoer, sprake is van een grote en groeiende vraag. Ook zijn er meerdere geïnteresseerde vervoerders¹² waarvan redelijkerwijs verwacht mag worden dat zij (na 2024) de financiële en/of operationele middelen hebben om deze treindiensten aan te bieden. Deze uitgangspunten leiden ertoe dat er vanuit marktperspectief veel ruimte voor concurrentie bestaat. Dit zou tot meer en betere verbindingen kunnen leiden voor de reiziger.¹³

Vanuit reizigersperspectief lijkt het internationaal langeafstandsvervoer het meest gebaat bij vervoerders die in concurrentie met elkaar diensten ontwikkelen. Gezien de aard van het product en het grensoverschrijdende karakter is de mogelijkheid tot reguleren op reizigersaspecten minder groot en noodzakelijk. Ook ticketprijzen worden in dit segment van oudsher bepaald door marktwerking (*yield management*). Voor het internationale interregionale vervoer (IC Brussel) is het risico dat het gewenste product (frequenties, lijnvoeringen, etc.) beperkter tot stand komt, maar tegelijkertijd kan ook een aantrekkelijker aanbod ontstaan.¹⁴

Om het potentieel van internationaal spoorvervoer ten volle te benutten zie ik kansen om de internationale verbindingen, inclusief het langeafstandsvervoer over de HSL-Zuid, vanaf 2025 door opentoeegangvervoerders te laten uitvoeren.

Zoals in het *position paper* aangegeven wil ik met de betrokken buurlanden nagaan welke vervoersvraag we willen accommoderen voor internationaal personenvervoer per spoor, welke knelpunten daar mogelijk bij zijn en of het waarschijnlijk is dat de markt deze diensten tot stand brengt, dan wel dat de betrokken autoriteiten aan beide zijden van de grens het vervoer contracteren en in de infrastructuur voorzien.

Tegelijkertijd blijft het reizigersbelang hierbij voorop staan en wil ik de uiteindelijke keuze voor open toegang onderbouwd nemen. De komende periode onderzoek ik via een marktverkenning of de internationale verbindingen die vanuit publiek belang wenselijk zijn tot stand komen onder open toegang. Dat verken ik per lijn of bundel van lijnen met betrokkenheid van de bevoegde autoriteiten in de buurlanden. Het gaat

¹⁰ Kamerstukken 29 984 en 35 377, nr. 896

¹¹ Onderzoek Ordening HSL-Zuid, Berenschot (2020), p. 46.

¹² Idem, p. 6.

¹³ Idem, p. 6.

¹⁴ Idem, p. 6.

dan zowel om het type internationale verbinding, de frequentie daarvan als de aangeboden kwaliteit van een internationale verbinding. Mochten die verbindingen niet vanuit de markt tot stand komen, dan houd ik de mogelijkheid van concessies open om gewenste (nieuwe) verbindingen toch mogelijk te maken.¹⁵ Dat doe ik al dan niet in gezamenlijk opdrachtgeverschap met een buurland (zoals bijvoorbeeld bij de treinverbinding Eindhoven – Düsseldorf). Tevens onderzoek ik welke heffingsmethodiek voor open toegang kan gelden.

Om ruimte te geven aan een divers aanbod van internationale spoorverbindingen betrek ik de positie van internationaal personenvervoer per spoor in de aangekondigde herziening van het Besluit capaciteitsverdeling. Ik zorg daarbij voor een goede samenhang tussen opentoegeangsvervoer en het concessievervoer, met als doel zowel de internationale reiziger als de binnenlandse reiziger optimaal te bedienen. Het goederenvervoer wordt uiteraard ook betrokken bij de herziening van het Besluit capaciteitsverdeling.

Decentralisatie van sprinterdiensten

Na de introductie van marktwerking in de Wet personenvervoer in 2000 en de decentralisatie van sprinterdiensten die uitlopers vormen van het Nederlands spoornetwerk is in de regio een sterke verbetering van het OV te zien geweest. De regionale reizigers kregen een beter product met meer frequenties en betere aansluitingen tussen trein, tram, bus en/of metro, met inzet van comfortabel en veelal nieuw en duurzamer materieel. De klanttevredenheid is dan ook sterk omhoog gegaan op die trajecten. Uit onderzoek naar de effecten van openbaar aanbesteden in het openbaar vervoer blijkt dat in de afgelopen 20 jaar over de gehele linie, ook daar waar het OV is inbesteed zoals in de grote steden, het aanbod en de *efficiency* van het openbaar vervoer is toegenomen en de klanttevredenheid is gegroeid. Aannemelijk is dat de concurrentie bij aanbestede concessies en de dreiging van concurrentie bij de onderhands gegunde concessie hebben bijgedragen aan de verbeterde prestaties, zowel financieel als voor reizigers. Tegelijkertijd maken de onderzoekers de kanttekening dat door een veelheid aan ontwikkelingen binnen en buiten de sector en een beperkte hoeveelheid statistisch betrouwbare gegevens een causaal verband tussen marktwerking en waargenomen ontwikkelingen niet aantoonbaar is.¹⁶

De regionale vervoerders, verenigd in Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland (FMN), hebben in hun plan OV20–30 diverse voorstellen gedaan om het regionaal openbaar vervoer in bepaalde delen van Nederland te optimaliseren. Bij de netwerkuitwerking van het Toekomstbeeld OV worden deze voorstellen meegenomen om te bezien welke kansen ze bieden. Dit najaar wordt een bestuurlijke ontwikkelagenda voor het Toekomstbeeld OV vastgesteld. Om in de toekomst bij decentralisaties een gebalanceerde keuze te maken in het belang van de reiziger zal ik een uitgangspuntenkader ontwikkelen. Een belangrijk uitgangspunt is dat de reiziger een beter regionaal geïntegreerd product krijgt. Anderzijds moeten mogelijke effecten op de directe intercityverbindingen met de Randstad en andere delen van Nederland daarbij in kaart worden gebracht, zoals het effect op de frequentie. Ik zie decentralisatie vooral als een potentieel instrument bij netwerkoptimalisatie om zowel de landelijke

¹⁵ Te denken valt aan reismogelijkheden gedurende de (randen van de) dag, snelheid, aantal halteerstations flexibiliteit van de dienst of andere (kwaliteits-) eisen die nu in de concessie zijn vastgelegd.

¹⁶ Onderzoek Effecten van openbaar aanbesteden in het openbaar vervoer, Een overzicht van ervaringen in de periode 2000–2020, Decisio/TwijnstraGudde/ inno-V (2020), p. xi.

als de regionale reiziger een beter product te bieden. Daarom moeten de voordelen ook steeds afgewogen worden tegen de nadelen.¹⁷ Uitgangspunt is dat decentralisatie niet leidt tot versnippering en dat optimalisatie in de regio samengaat met de landelijke samenhang in het netwerk. Op basis van die uitgangspunten ga ik in overleg met alle betrokkenen een uitgangspuntenkader opstellen waaraan mogelijke toekomstige decentralisaties kunnen worden getoetst.

In overeenstemming met het regeerakkoord heb ik onderzocht of decentralisatie mogelijk is van de sprinterdiensten Zwolle – Groningen/ Leeuwarden, Apeldoorn - Enschede en Dordrecht – Breda om deze sprinterdiensten toe te voegen aan regionale OV-concessies. Voorwaarde voor decentralisatie is dat het leidt tot een beter geïntegreerd regionaal openbaar vervoer voor de reiziger en dat de samenhang van het netwerk niet wordt aangetast.

Voor de sprinterdienst Leeuwarden – Zwolle geldt dat de provincie Fryslân in haar bestuursakkoord heeft aangegeven deze sprinterdienst graag per 2025 over te nemen om meerwaarde voor de reiziger te bereiken.¹⁸ Hierover is mijn ministerie in gesprek met de provincie Fryslân en de provincies Drenthe en Overijssel. De komende maanden worden de inhoudelijke, financiële en juridische consequenties en randvoorwaarden nader uitgewerkt.¹⁹ Hierbij wordt expliciet gekeken naar de samenhang tussen de decentralisatie en de directe intercityverbindingen met de Randstad. De planning is om tijdens het BO MIRT met Noord-Nederland dit najaar hierover nadere besluiten te nemen.

Voor de sprinterdiensten Zwolle – Groningen en Apeldoorn – Enschede is de uitkomst dat regio en Rijk mogelijk kansen zien om in de toekomst met decentralisatie tot verbeteringen voor de reiziger te komen. Een belangrijke voorwaarde die de regio hierbij stelt is dat de sprinterdiensten opgenomen kunnen worden in bestaande regionale treinconcessies. Dat is juridisch pas weer mogelijk bij een volgende aanbesteding van deze regionale treinconcessies.²⁰ In de voorbereiding op de aanbestedingen van deze regionale treinconcessies gaan Rijk en regio over een eventuele decentralisatie weer met elkaar in gesprek. In de nieuwe HRN-vervoerconcessie wordt als voorwaarde opgenomen dat NS meewerkt aan de mogelijke decentralisaties.

De sprinterdienst Dordrecht – Breda wordt niet gedecentraliseerd. Uit de eerdere quickscan²¹ bleek dat die decentralisatie niet kansrijk is, onder meer omdat hierbij een bestaande sprinterdienst zou moeten worden

¹⁷ Uit het onderzoek van inno-V blijkt dat het decentraliseren van veel meer sprinterdiensten over het gehele netwerk («verdere decentralisatie») afbreuk doet aan de gewenste samenhang in het netwerk. Dit leidt in toenemende mate tot complexiteit doordat er meer afstemming nodig is tussen vervoerders (over prioritering bij capaciteitsverdeling tussen IC's en sprinters, afstemming over tarieven, verkoop en informatie, meerdere incheckpaaltjes, etc). De complementariteit tussen IC's en sprinterdiensten wordt steeds complexer door de verdeling van het opdrachtgeverschap van overlappende diensten over meerdere overheden. Het adaptief vermogen van het hele systeem neemt verder af door verschillende contracten en looptijden van concessies. Zie onderzoek Vervoerconcessie HRN: praktische voorwaarden en aandachtspunten voor gunning, inno-V (2020), p. 58 e.v.

¹⁸ Bestuursakkoord Provincie Fryslân 2019–2023, Vernieuwen in vertrouwen, Geluk op 1 (te vinden via: www.fryslan.frl/bestuur/bestuursakkoord_3244/, p. 40

¹⁹ Waarbij uitvoering wordt gegeven aan de motie van de leden Van der Graaf en Jetten (Kamerstuk 29 984, nr. 758), de motie van de leden Ziengs en Amhaouch (Kamerstuk 29 984, nr. 804) en de gewijzigde motie van het lid Laçin (Kamerstuk 29 984, nr. 806).

²⁰ Voor de sprinterdiensten Apeldoorn – Enschede en Zwolle – Groningen geldt dat de bestaande regionale treinconcessies aflopen in respectievelijk 2032 en 2035.

²¹ Quickscan mogelijke decentralisatie vier sprinterdiensten, bijlage bij Kamerstuk 29 984, nr. 797.

opgeknapt. Decentralisatie van deze dienst levert geen voordelen op voor de reiziger.

Verdere verbeteringen op stations

Het gaat goed met de stations. De reiziger waardeert de stations steeds beter.²² De iconische stationsgebouwen van bijvoorbeeld Arnhem, Amsterdam en Rotterdam zijn publieke ruimtes waar reizigers graag verblijven en die een belangrijke rol spelen in de stedelijke ontwikkeling in het omliggende gebied. Stations worden steeds meer beleefd als van en voor iedereen.

De komende jaren zet de stedelijke ontwikkeling door en dat geeft een grote woningbouwopgave met een gecombineerde agenda van hoogwaardig openbaar vervoer en woningbouw. De groei van het aantal reizigers tot 2040, het daar op aanpassen van de transfercapaciteit en de gewenste gebiedsontwikkeling rondom stations vormen een grote uitdaging maar bieden ook kansen. Gezien het toenemende maatschappelijke belang van het station als knooppunt waar stedelijke ontwikkeling, trein-, stad- en streekvervoer en deelmodaliteiten samen komen (*hubs*) en de benodigde samenwerking van vele publieke en private partijen bij het realiseren van de opgaven is er behoefte aan een heldere beleidsvisie vanuit de rijksoverheid.²³ Ik stel daarom een *Stationsagenda* op waarin de gewenste ontwikkeling van stations wordt uitgewerkt.

Het onderzoek dat ik heb laten uitvoeren naar de positionering van stations laat zien dat er meer sturing vanuit het Rijk op de stations nodig is.²⁴ De onderzoekers constateren dat de publieke belangen uit de Lange Termijn Spooragenda (LTSA) op en rond stations worden gerealiseerd en dat de bestaande beheer- en vervoersconcessies voor ProRail en NS de belangrijkste publieke belangen afdekken (met name de transferveiligheid, sociale veiligheid en toegankelijkheid). Zij concluderen echter ook dat het ontbreekt aan een integrale benadering voor stations. Een integrale benadering waarin afwegingen rondom investeringen en beheer van stations kunnen worden gemaakt met oog voor alle relevante publieke belangen. De *Stationsagenda* biedt het kader voor die integrale afwegingen.

Mijn inzet voor de *Stationsagenda* is dat deze zowel de ambities bevat voor de langetermijnontwikkeling van stations als operationele prestatie-indicatoren op gebied van bijvoorbeeld reizigerswaardering, toegankelijkheid, transfer en sociale veiligheid aan de hand waarvan de vooruitgang afgemeten kan worden. Zo wil ik meer aandacht voor een divers aanbod en de vindbaarheid van verschillende vormen van (deel)vervoer van en betere samenwerking met bijvoorbeeld MaaS-aanbieders. Reizigers dienen op alle stations adequate reisinformatie aangeboden te krijgen van verschillende vervoeraanbieders (alle spoorvervoerders, aanbieders van deelmodaliteiten, stad- en streekvervoer etc.). Vervoerders die actief zijn op een station moeten zich adequaat kunnen profileren. Verder wil ik dat NS inventariseert op welke stations het zogenaamde «Stationshuiskamers» of vergelijkbare concepten kan realiseren. Ook zal ik met NS in gesprek gaan over de

²² Uit de OV-klantenbarometer en de Stationsbelevingsmonitor blijkt dat 77% van de reizigers in 2019 de treinstations een 7 of hoger gaf, terwijl dit in 2014 nog 65% van de reizigers was. Zie www.ovklantenbarometer.nl en voor de stationsbelevingsmonitor 2019 <https://stations.nl/node/18629/reizigerswaardering>.

²³ Onderzoek Ordening stations, Eigendoms-, exploitatie-, en verantwoordelijkheidsdeling op stations, Royal Haskoning DHV (2020).

²⁴ Idem, p. 46/47.

beschikbaarheid van toiletten, wachtruimten, wifi en watertappunten zodat deze voorzieningen op steeds meer stations beschikbaar komen. Op kleine stations met een belangrijke waarde voor de omgeving wil ik vervoerders, maatschappelijke organisaties en vrijwilligers meer mogelijkheden bieden om activiteiten te ontplooien zodat stationsgebouwen ten volle benut worden om ook deze stations aantrekkelijk te maken. Hierbij wil ik verkennen of er publieke voorzieningen zoals locaties van bibliotheken en musea op stations gerealiseerd kunnen worden. Om belanghebbenden zoals decentrale overheden en andere vervoerders meer en beter te betrekken bij de ontwikkeling en het beheer van stations wil ik tenslotte dat er één aanspreekpunt en heldere procedures worden gecreëerd voor derden waardoor duidelijk is bij wie zij terecht kunnen en wat zij daarvan mogen verwachten.

In de huidige ordening zijn NS Stations en ProRail samen eigenaar van en verantwoordelijk voor de exploitatie en het beheer op stations. Zij weten elkaar over het algemeen goed te vinden. De samenwerking heeft bijgedragen aan de huidige goede kwaliteit van de stations. Niettemin is er ruimte voor verbetering. Het onderzoek naar de positionering van stations constateert bijvoorbeeld dat de rolverdeling tussen NS Stations en ProRail bij dagelijks beheer en onderhoud en constructief beheer en (ver)nieuwbouw niet altijd even helder is.²⁵ Samenwerkingsprocessen tussen NS Stations en ProRail worden door sommige stakeholders als lang en bureaucratisch ervaren. Ook communicatie en afstemming tussen ProRail en NS Stations was in het verleden niet altijd goed. Dit maakt dat zaken soms dubbel worden uitgevoerd of dat werk niet altijd even efficiënt kan worden uitgevoerd of aanbesteed.²⁶ Deze knelpunten zijn terug te voeren op onduidelijkheid over rollen, taken en verantwoordelijkheden, onderlinge afstemming en belangen die niet gelijkgericht zijn. Daarnaast ervaren de decentrale overheden dat hun invloed beperkt is hetgeen niet aansluit bij hun steeds belangrijker wordende rol in de ontwikkeling van stationsgebieden.²⁷ Ook de beperkte mogelijkheden voor aanbieders van deelauto's en -fietsen op stations is genoemd als een probleem.²⁸

De huidige ordening biedt mogelijkheden om die knelpunten op te lossen door meer duidelijkheid te creëren over wie waarvoor verantwoordelijk is en hoe invulling daaraan gegeven wordt.²⁹ Een wijziging van de huidige eigendoms- en zeggenschapsverhoudingen is om die reden niet nodig om de publieke belangen op stations beter te waarborgen.

Ik kies ervoor om binnen de huidige ordening in te zetten op het verbeteren van de prestaties voor de reiziger. Met de Stationsagenda wil ik samen met NS Stations en ProRail daaraan werken. Daarnaast draag ik ProRail en NS Stations op om de samenwerking verder te optimaliseren, verantwoordelijkheden beter af te bakenen en stakeholders zoals decentrale overheden, vervoerders, maatschappelijke organisaties en lokale vrijwilligers (*community stations*) meer en beter te betrekken bij de ontwikkeling en het beheer van stations.

Naar aanleiding van mijn onderzoek naar de positionering van stations hebben NS Stations en ProRail op eigen initiatief hun samenwerking tegen het licht gehouden om daar mogelijke verbeteringen in aan te brengen. Zij zijn daarbij uitgegaan van de huidige situatie. Na de

²⁵ Onderzoek Ordening stations, Eigendoms-, exploitatie-, en verantwoordelijkheidsdeling op stations, Royal HaskoningDHV (2020), p. 40–42.

²⁶ Idem, p. 38–40.

²⁷ Idem, p. 47–49.

²⁸ Idem, p. 48–51.

²⁹ Idem, p. 76–77.

besluitvorming over de marktordening ga ik met NS Stations en ProRail in gesprek hoe hun voorstel voor verbeteringen aansluit binnen de publieke (en juridische) kaders en de Stationsagenda die ik voor ogen heb.

4. Verder kijkend: Toekomstige stappen voor het spoor

De komende jaren gaan we aan de slag om te verkennen hoe we ook in de toekomst het maximale voor de reiziger uit het OV-systeem kunnen halen.

We onderzoeken de verdere uitbreiding van de capaciteit op het spoor en een betere benutting van het bestaande spoor in het kader van het Toekomstbeeld OV 2040. We kijken daarbij ook naar de integratie tussen verschillende modaliteiten, waarbij ook de hoge ambities op het gebied van bijvoorbeeld *hubs* en Bus Rapid Transit belangrijk zijn. Dit is een gezamenlijk proces van de OV-sector. De ideeën uit bestaande visies, zoals in het plan OV20–30 van FMN, worden daarin meegenomen. Dit najaar vindt verdere besluitvorming plaats.³⁰

De toekomstige indeling van het spoornetwerk bepaalt mede de mogelijkheden voor meer marktwerking, bijvoorbeeld de optie van het aanbesteden van deelnetwerken.³¹ Bij een grotere reizigersvraag, meer vervoerders als gevolg van open toegang en een drukker netwerk is het los daarvan nog essentiëler om adequate sturing en coördinatie binnen de spoorsector te organiseren om zo de publieke belangen goed te kunnen borgen.³² Om daarop in te spelen is het nodig de juiste randvoorwaarden creëren. Daarvoor wil ik eerst goed zicht krijgen op de systeemtaken in het stelsel die nu binnen de uitvoering van de HRN-vervoerconcessie worden uitgevoerd maar breder strekken. Mogelijk dat die taken op termijn duidelijker afgebakend moeten worden. Ook vergt het mogelijk een uitbreiding van het sturingsapparaat van het Rijk en de juiste coördinatie-mechanismen tussen concessies zodat reizigers niets van concessie-grenzen merken.³³

Ik breng ook in kaart hoe de sturing en coördinatie op het ov-systeem verbeterd kunnen worden, onder andere door meer samenwerking met de regionale overheden die concessieverlener zijn voor het regionale spoor, bus, tram en metro. Ik wil toewerken naar betere en bestendige samenwerking tussen partijen, naar meer integrale coördinatie en regie vanuit de rijksoverheid, het sturen op innovatie en duurzaamheid en de ontwikkeling van het netwerk.

Meer marktwerking kan een instrument zijn om ook in de toekomst de reiziger een optimale deur-tot-deur reis te geven door vervoerders maximaal te prikkelen een goede vervoersdienst te leveren. Marktwerking is geen doel op zich, maar een middel. We onderzoeken de komende jaren ook de potentie van meer marktwerking en wat daar voor nodig is. De onderzoeken die uitgevoerd zijn in het kader van dit besluit laten op hoofdlijnen zien welke voor- en nadelen er zijn van meer marktwerking. Die onderzoeken vormen de basis voor verdere onderzoeken en stappen.

³⁰ Netwerkuitwerking Lange Termijn en Contouren Toekomstbeeld OV 2040, bijlage bij Kamerstuk 23 645, nr. 685.

³¹ Onderzoek Vervoerconcessie HRN: praktische voorwaarden en aandachtspunten voor gunning, inno-V (2020), p. 63–64.

³² Idem, p. 5 en 37 e.v.

³³ Idem, p. 29 e.v.

5. Vervolgstappen proces

Na het debat met uw Kamer over het integrale marktordeningsbesluit volgt het beleidsvoornemen³⁴ tot concessieverlenging. Het is mijn streven om dit beleidsvoornemen in het najaar aan uw Kamer te sturen. Zoals de procedure voorschrijft consulteer ik voorafgaand daaraan de consumentenorganisaties. In het beleidsvoornemen werk ik eisen en voorwaarden verder uit die ik aan de concessie stel mede op basis van dit marktordeningsbesluit. Ook wordt in het beleidsvoornemen de waarde van de concessie opgenomen en een schatting gegeven van de kosten die met de concessieverlening gemoeid zijn. Daarna stel ik op basis van het beleidsvoornemen het programma van eisen³⁵ voor de volgende HRN-vervoerconcessie vast, nadat ik dit eveneens aan uw Kamer heb voorgelegd.

In het najaar informeer ik uw Kamer ook over de stappen die ik wil zetten in aanloop naar en gedurende de volgende HRN-vervoerconcessie om het spoorstelsel toekomstbestendig te maken.

Gezien de geschetste ontwikkelingen en uitdagingen in het openbaar vervoer en de hoge verwachtingen van de reiziger is het essentieel daar gezamenlijk snel mee van start te gaan.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer

³⁴ Artikel 66 van de Wet personenvervoer 2000.

³⁵ Artikel 44 van de Wet personenvervoer 2000.

Lijst met onderzoeken in het kader van het marktordeningsbesluit:

Onderzoeken bijgevoegd aan deze brief³⁶:

- Onderzoek «Vervoerconcessie HRN: praktische voorwaarden en aandachtspunten bij gunning», inno-V met medewerking van ProRail en Van Doorne advocaten (2020). Bijlage bij dit onderzoek is de achtergrondanalyse «Consequenties van mogelijke netwerkkindelingen», ProRail (2020)
- Onderzoek «Ordering HSL-Zuid», Berenschot (2020)
- Onderzoek «Effecten van Openbaar aanbesteden in het Openbaar Vervoer, Een overzicht van de ervaringen in de periode 2000 – 2020», Decisio/ TwijnstraGudde/ inno-V (2020)
- Onderzoek «Ordering stations, Eigendoms-, exploitatie-, en verantwoordelijkheidsdeling op stations», Royal HaskoningDHV (2020)

Onderzoek dat ook onderdeel is van het marktordeningsbesluit:

- Evaluatierapport midterm review NS vervoerconcessie NS, Goudappel Coffeng/ Rebel (2020)
- Onderzoek Eenmeting monitor gedecentraliseerde stoptreindiensten Limburg, Decisio/TwijnstraGudde (2020)
- Hoofdrapportage internationale benchmark 2019 NS en ProRail, NS/ProRail (2020)

Deze rapporten zijn een bijlage bij de kamerbrief Midterm reviews van de concessies van NS en ProRail en de internationale benchmark NS en ProRail, welke brief gelijktijdig is verstuurd met deze brief (Kamerstuk 29 984, nr. 898).

Reeds openbaar:

- Onderzoek «Gevolgen recht op toegang, Onderzoek naar de gevolgen van recht op toegang tot het binnenlands personenvervoer per spoor», AT Osborne (bijlage bij kamerbrief Uitkomsten onderzoek naar de kansen en bedreigingen van open toegang en vervolgstappen – Kamerstuk 29 984, nr. 881)
- Onderzoek «Ervaringen met open toegang van de EU-lidstaten» door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (www.rijksoverheid.nl)
- Rapport «Eerlijke kansen bij aanbestedingen van regionaal spoorvervoer, Update van de Quicksan personenvervoer 2013» van de Autoriteit Consument en Markt (bijlage bij kamerbrief Reactie op update quickscan Eerlijke kansen bij aanbestedingen van regionaal spoorvervoer – Kamerstuk 29 984, nr. 882,).

³⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.