

Vergaderjaar 2022–2023

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 1003

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 oktober 2022

Nederland is een dichtbevolkt land met een groeiende bevolking. Het openbaar vervoer (OV) is onmisbaar voor onze mobiliteit. Een groot deel van de bevolking is van het OV afhankelijk om naar school en/of werk te gaan. De trein is op veel plaatsen de ruggengraat van ons OV-vervoerssysteem. OV-beleid hangt nauw samen met bredere maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de grote vraag naar woningen in combinatie met opgaven wat betreft ruimtegebruik en leefbaarheid. Mijn beleid is daarom gericht op het tot stand brengen van een kwalitatief hoogwaardig en samenhangend openbaar vervoernetwerk binnen en tussen steden en regio's. Het openbaar vervoer per spoor is een efficiënte en duurzame vorm van mobiliteit die de ruggengraat van dit netwerk vormt. Het is een schoon reisalternatief voor de reiziger en draagt zo bij aan de duurzaamheids- en klimaatambities van dit Kabinet. Om de ambities van dit Kabinet te realiseren moet de capaciteit die het spoor biedt worden vergroot door hoogfrequent te gaan rijden en zo goed als mogelijk worden benut, bijvoorbeeld door te sturen op spreiding van reizigers. Hierbij houdt het openbaar vervoer per spoor overigens wel de opgave om in de toekomst de meest duurzame modaliteit te blijven.

Via deze brief leg ik het Programma van Eisen (PvE)¹ aan uw Kamer voor en licht ik het proces van de totstandkoming van het PvE en de belangrijkste inhoudelijke thema's uit dit PvE nader toe. Ik betrek daarbij ook de reacties die ik van stakeholders heb ontvangen op de geconsulteerde versie van het PvE. Het PvE sluit aan bij lopende beleidstrajecten en zorgt zo voor een opmaat naar een concessie met maatschappelijke meerwaarde. Na een procesmatige toelichting sta ik eerst stil bij de bereikbaarheid van Nederland en vervolgens de kwaliteit van het vervoerproduct. Daarna werk ik de verwachte bijdrage van de vervoerder aan de drempelloze deur-tot-deurreis en het maatschappelijk optimaal benutten van de infrastructuur en de professionalisering in de sturingsre-

¹ Zie bijlage.

latie verder uit. Ik volg daarbij de doelen die ik ook in het Beleidsvoornemen heb geschetst. Tot slot sta ik nog stil bij de rentabiliteit van het hoofdrailnet (HRN) en de wijze waarop ik mij verder voorbereid op de toekomst met meer marktopening op het spoor als gevolg van de introductie van het recht van open toegang.

Deze brief vormt een vervolgstap op het aangekondigde voornemen in de Kamerbrief over integrale ordening op het spoor² en het daarop volgende Beleidsvoornemen³. Met deze brief beantwoord ik uw verzoek het PvE met uw Kamer te delen. Tevens beantwoord ik het verzoek van uw Kamer van 23 juni jl. om te reageren op een brief van de Vereniging Innovatieve Mobiliteitsdienstverleners die uw Kamer op 15 juni jl. ontvangen heeft en het verzoek van uw Kamer van 15 september jl. om te reageren op een brief van ALLRAIL die uw Kamer op 8 september jl. ontvangen heeft. Deze brief kan in samenhang beschouwd worden met de Kamerbrief over het uitgangspuntenkader decentralisatie en de Kamerbrief over de voorgenomen ordening van internationale verbindingen.⁴

1. Proces totstandkoming PvE

In het PvE heb ik de doelen zoals gesteld in het Beleidsvoornemen uitgewerkt in concrete eisen. Het Beleidsvoornemen is eerder door uw Kamer behandeld.⁵ Daarmee is het streven vastgesteld naar het bieden van een goed vervoerproduct aan de reiziger, faciliteren dat reizigers zo optimaal en drempelloos mogelijk van deur-tot-deur kunnen reizen, het optimaal benutten van de publieke investeringen in het spoorstelsel als geheel en het komen tot een verbeterde sturings- en verantwoordingsrelatie tussen de concessieverlener en de beoogd concessiehouder, NS. Bij de uitwerking van het PvE heb ik een brede groep stakeholders (die ook bij het Beleidsvoornemen betrokken is geweest) op alle hoofdthema's intensief betrokken middels thematafels en een schriftelijke consultatie van het PvE. Hiermee heb ik willen borgen dat het integrale product samenhangend is en de juiste opmaat biedt voor een concessie met maatschappelijke meerwaarde.

Naast het stakeholdertraject heb ik overleg gevoerd met de beoogd concessiehouder, en haar gevraagd mij toe te lichten wat de gevolgen waren van het PvE voor maakbaarheid en betaalbaarheid. Dit past bij haar rol als huidig en beoogd concessiehouder. Zo zorg ik ervoor dat zeker wordt gesteld dat het vervoersproduct in de praktijk kan bijdragen aan de beleidsdoelen. De inbreng die ik heb gekregen van stakeholders en mijn overwegingen daarbij voor het PvE, heb ik verwerkt in bijgevoegde Nota van Antwoord. De individuele inbreng van stakeholders is terug te vinden op [rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl).⁶

Het PvE is geen vrijblijvend document, maar vormt een wettelijke stap in aanloop naar de onderhandse gunning van de voorgenomen concessie. Nadat het PvE is behandeld door uw Kamer gebruik ik het PvE als basis om tot de (ontwerp) concessie (2023) te komen die ik in overleg met de beoogd concessiehouder opstel. Hierin neem ik mijn definitieve besluit over de (kwaliteits-)eisen, looptijd van de concessie en maak ik afspraken over het beheer tijdens de concessie. Dit leg ik vast na overleg met de beoogd concessiehouder, die vervolgens besluit of zij instemt met de

² Kamerstuk 29 984, nr. 889.

³ Kamerstuk 29 984, nr. 930.

⁴ Kamerstuk 29 984, nrs. 1001 en 1002.

⁵ Kamerstuk 29 984, nr. 930 en Kamerstukken 29 984, nr. 32 404 en 33 652, nr. 957.

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/10/03/consultatie-programma-van-eisen-nieuwe-concessie-voor-het-hoofdrailnet>.

concessie. Ook de (ontwerp)concessie zal ik breed consulteren, daarnaast verwacht ik tussentijds met betrekking tot het onderwerp betreffende de vaststelling van het volume met de beoogd concessiehouder en verschillende stakeholders nadere gesprekken te voeren. Tevens gebruik ik het PvE met het oog op de publicatie in het Publicatieblad EU dat uiterlijk een jaar voor gunning dient plaats te vinden (dus eind 2022).

Ik vind het van belang mede te delen dat sommige stakeholders kritisch zijn over de verenigbaarheid van het voornemen tot onderhandse gunning met bepalingen in de Verordening betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg (Verordening. 1370/2007, hierna: PSO-verordening). De PSO-verordening biedt de juridische basis voor de onderhandse gunning van de HRN concessie. Op grond van artikel 5, zesde lid, van de PSO-verordening is een onderhandse gunning van een vervoerconcessie voor personenvervoer per spoor toegestaan met een maximumduur van tien jaar, mits wordt voldaan aan de geldende voorwaarden zoals vermeld in de PSO-verordening. Het overgangsrecht van de PSO-verordening maakt het mogelijk om tot 25 december 2023 gebruik te maken van artikel 5, zesde lid, van de PSO-verordening. Ik ben hierover de afgelopen periode in gesprek getreden met de Europese Commissie en heb de voorwaarden besproken waaraan de (onderhandse gunning van) de voorgenomen concessie moet voldoen.

De Europese Commissie⁷ heeft aangegeven van mening te zijn dat er een marktanalyse dient te worden uitgevoerd om na te gaan of marktpartijen (een deel van) het vervoer op het HRN kunnen uitvoeren en op die basis het volume van de voorgenomen concessie nader te onderbouwen. In deze marktanalyse zou dan onderzocht worden of het vervoersaanbod op het Hoofdrailnet onder commerciële omstandigheden tot stand zou komen tegen dezelfde kwaliteit en dienstaanbod. De verplichting tot het uitvoeren van een marktanalyse volgt naar mijn mening niet uit de verplichtingen van de PSO-verordening en volgt ook niet uit de van toepassing zijnde Europese jurisprudentie noch uit de totstandkomingsgeschiedenis bij de PSO-verordening en/of het Vierde Spoorwegpakket. Ik ben dan ook van mening dat ik juridisch gezien geen verplichting heb om een marktanalyse uit te voeren. Dat neemt niet weg dat ik de komende periode in gesprek ben en blijf met de Europese Commissie. De uitkomst van deze gesprekken kan er toe leiden dat ik de verdere invulling van het vervolgproces bijstel. Tegelijkertijd zullen de maatschappelijke doelen die ik aan de voorgenomen HRN-concessie stel hierdoor niet wijzigen. Ook de voorbereidingen die ik al tref voor meer marktopening op het spoor gedurende de aanstaande concessieperiode, die ik bijvoorbeeld op het vlak van Internationaal vervoer al heb gedaan en ik heb aangekondigd in eerdere Kamerbrieven over marktordening, blijven staan.⁸ Hier ga ik in onderstaande paragrafen nader op in. Ik kan uw Kamer – indien gewenst – nader inhoudelijk informeren over de laatste stand van zaken van deze gesprekken met de Europese Commissie en de eventuele gevolgen voor de voorgenomen onderhandse gunning, via een besloten technische briefing.

⁷ Zie bijlage.

⁸ Kamerstuk 29 984, nr. 989, d.d. 1-7-2022.

2. Concretisering van de doelen uit het Beleidsvoornemen

a. De voorgenomen HRN Concessie moet bijdragen aan de bereikbaarheid van Nederland in de Randstad en de regio. Zo zorgt de HRN-concessie voor een goed bereikbaar en samenhangend netwerk van steden en regio's met een aantrekkelijk vestigingsklimaat

Het aanbieden van passagiersvervoer over het HRN betreft nadrukkelijk openbaar reizigersvervoer. Het openbaar treinvervoer levert immers een onmisbare en noodzakelijke bijdrage aan de bereikbaarheid van Nederland. Iedereen moet gebruik kunnen maken van de trein en het geboden vervoerproduct moet kwalitatief hoogwaardig zijn.

Met het PvE beoog ik de bereikbaarheid van het hele land en nadrukkelijk ook de regio te borgen ten bate van de reiziger. Ik vind het hierbij van belang om frequenties en een herkenbaar urenpatroon voor alle regio's binnen het netwerk van de HRN-concessie expliciet te maken. Kenmerken die voor de reiziger tevens van groot belang zijn.⁹ Daarnaast beoog ik de raakvlakken tussen HRN-treinvervoer en andere mobiliteitsvormen te versterken (naast gebruikelijk ander OV ook steeds meer deelmobiliteit en apps). Tot slot wil ik specifiekere eisen stellen aan het aantal treindiensten dat de beoogd concessiehouder moet rijden: om duidelijkheid te bieden aan de reiziger én aan andere vervoerders op het spoor. Daarnaast vind ik het van belang meer inzicht te krijgen in de prestaties op regionaal niveau.

Door verschillende stakeholders wordt positief gereageerd op de gevraagde verbetering in samenhang en samenwerking met andere partijen en vervoerders. Over de specifieke voorschriften ten aanzien van bereikbaarheid zijn de meeste stakeholders positief. Sommige partijen hebben opgeroepen om het volume op een hoger niveau vast te zetten dan in de huidige concessie het geval is. Voor reizigers zou dit een nog hoger frequente dienstverlening opleveren, terwijl andere vervoerders duidelijker kunnen zien waar er ruimte op de infrastructuur overblijft. Een aantal stakeholders heeft opgeroepen het treinvolume nog nader voor te schrijven (in plaats van te werken met een bandbreedte). Andere partijen vinden dat de beoogd concessiehouder te veel ruimte krijgt en vragen om meer ruimte voor andere vervoerders op het HRN. Sommige stakeholders vragen mijn aandacht om ruimte voor flexibiliteit in te bouwen die nodig is om in te spelen op de veranderende reizigersaantallen.

Gegeven deze inbreng en de doelen die ik beoog op het vlak van bereikbaarheid, kom ik in het PvE uiteindelijk tot een paar keuzes. Ik zorg ervoor dat de treinen overal frequent (genoeg) rijden én dat de beoogd concessiehouder dit via een herkenbaar urenpatroon doet. Dit is één van de belangrijkste wensen van reizigers, waar ik in de uiteindelijke concessie direct invulling aan wil geven. Hierbij ben ik voornemens te sturen op aansluitingen, zowel binnen het eigen netwerk als aansluitingen op andere vervoerders. Op deze manier kan het vervoer over het HRN ook een goede bijdrage leveren aan de bereikbaarheid van regio's. Op deze wijze draagt het personenvervoer op het HRN tevens bij aan een goed bereikbaar en samenhangend netwerk van steden en regio's met een aantrekkelijk vestigingsklimaat.

Daarnaast ben ik voornemens de binnenlandse treindiensten in de basis onder de HRN-concessie te laten vallen. Hierbij is mijn inzet naar aanleiding van de motie over de IC Eindhoven – Aken¹⁰ dat ik in de voorgenomen HRN-concessie niks onmogelijk maak voor een IC

⁹ KiM (7 mei 2018). De Keuze van de Reiziger.

¹⁰ Kamerstuk 35 925 A, nr. 89.

Eindhoven-Aken vanaf 2025. Over de precieze hoeveelheid treinen die op deze lijnen rijden, treed ik in aanloop naar de ontwerpconcessie met de beoogd concessiehouder in onderhandeling. Dit wordt uiteindelijk definitief vastgelegd in de concessie. Wel leg ik in het PvE verschillende eisen vast. Vanwege de gevraagde duidelijkheid door stakeholders kies ik voor een heldere omvang van het volume: het maximaal aantal treindiensten komt voort uit het Programma Hoogfrequent Spoor en het referentienetwerk 6-basis (minus Zuidasdok) uit het Toekomstbeeld OV, uiteraard rekening houdend met de momenten waarop infrastructuur beschikbaar komt.

Dit betekent allereerst dat er bij de start van de voorgenomen HRN-concessie, zonder aanvullende infrastructurele investeringen, naar verwachting weinig ruimte is voor andere vervoerders dan de beoogd concessiehouder. Dat betekent daarnaast dat aanvullende infrastructurele capaciteit waarover gedurende de concessieperiode besloten wordt, niet automatisch onder de HRN-concessie valt. Bij grote, nieuwe infrastructuurprojecten waar extra capaciteit vrijkomt, zal ik derhalve onderzoeken welke partij op welke manier het beste gebruik kan maken van de nieuw geleverde infrastructuur. Het voorgenomen gecontracteerde vervoer onder de HRN-concessie zal nadere uitbreiding van de capaciteit op de infrastructuur volgens een referentienetwerk dat verder in de toekomst ligt niet hinderen. Eventuele verdere ontwikkelingen op de infrastructurele capaciteit moeten in dit verband dus mogelijk blijven. Ik verwacht op deze manier ook meer ervaringen op te kunnen doen met opentoeegangvervoer.

Met het oog op de gevraagde flexibiliteit, voel ik mij gesterkt in mijn voornemen om afspraken te maken over de benodigde flexibiliteit en de condities waaronder de beoogd concessiehouder eventueel kan afschalen. Ik wil hierbij ten minste vasthouden aan het dienstenniveau dat voor de reiziger bekend is bij ingang van de voorgenomen Concessie. Door ruimte te houden voor flexibiliteit, maar hier duidelijke afspraken over te maken voorafgaand aan de start van de concessie, borg ik een goede bereikbaarheid van Nederland in stedelijke gebieden en regio's voor de reiziger, én bied ik duidelijkheid over mogelijk beschikbare ruimte van reizigersvervoer voor opentoeegangvervoerders op het spoor.

b. Met de voorgenomen HRN-concessie borg ik een kwalitatief hoogwaardig product voor de reiziger, waarmee kan worden vertrouwd op een punctueel en comfortabel product én waarbij de reisinformatie, ook bij verstoringen, op orde is.

Door een kwalitatief hoogwaardig product te vragen zorg ik er voor dat de trein een aantrekkelijke manier van reizen is en draag ik op die manier bij aan een mobiliteitssysteem dat duurzaam is, efficiënt gebruikt maakt van de beschikbare ruimte en ervoor zorgt dat iedereen in Nederland deel kan nemen aan het openbare leven. De eisen die ik stel in dit PvE dragen er aan bij dat de reiziger een herkenbaar, frequent, snel, punctueel, comfortabel, toegankelijk, duurzaam en (sociaal) veilig vervoerproduct geboden wordt. Zo borg ik dat het PvE aanstuurt op een concessie die bijdraagt aan bekende beleidsdoelen en maatschappelijke opgaven. Om deze verbeteringen mogelijk te maken, kan het nodig zijn dat de beoogd concessiehouder de operatie op onderdelen optimaliseert. Ik vraag hierbij uiteraard om rekening te houden met het reizigersbelang en de reizigerservaring.

Verschillende stakeholders geven zeer duidelijk aan dat het goed aansluiten bij de reizigersbeleving van groot belang is. Daarnaast is het ook belangrijk om de beoogd concessiehouder vrij te laten in de bedrijfsvoering, opdat zij haar kennis en expertise optimaal kan benutten. Hierbij

wordt wel aangedrongen op meer transparantie door de beoogd concessiehouder.

Daarom heb ik de prestatiegebieden nog eens kritisch tegen het licht gehouden. Ik ben voornemens goed aan te sluiten op de reizigersbeleving, door de reizigerspunctualiteit scherper te meten, door de normwaarden vast te stellen op 3 en 10 minuten vertraging in plaats van 5 en 15 minuten zoals in de huidige concessie het geval is. Verder ben ik voornemens het prestatiegebied zitplaatskans om te zetten in zitplaatstijd, om ook op die manier beter aan te sluiten bij de ervaring van de reiziger. Dit mag echter niet leiden tot een verslechtering van de prestaties. Daarom ben ik voornemens tijdens de overgang naar deze nieuwe norm ook de zitplaatskans te blijven monitoren en zo inzicht te houden in de geleverde prestaties. Tot slot steunen stakeholders mij in het beeld dat op het gebied van reisinformatie vooral verbeteringen nodig zijn in het geval van verstoringen in de dienstregeling, zowel gepland als ongepland. Het prestatiegebied dat zich bezighoudt met reisinformatie heb ik daarom zo ingericht dat de situatie tijdens verstoringen beter wordt meegewogen. Ik stuur hierbij waar mogelijk op output, en waar nodig op input. Zo sluit ik aan op de belevingswereld van de reiziger, zonder (te veel) in te grijpen op de bedrijfsvoering van de beoogd concessiehouder (zie ook de paragraaf over sturing voor meer details).

Om te borgen dat de geëiste kwaliteit daadwerkelijk geleverd wordt, vraag ik de concessiehouder beter inzicht te leveren in de uitvoering van de concessie door het delen van data via een datamanagementsysteem. Ik voel mij hierin gesteund door de grote oproep tot meer transparantie. Dit past ook binnen de beweging richting het professionaliseren van mijn rol als concessieverlener. Ik ben voornemens op deze manier ook meer data beschikbaar te stellen aan andere partijen in de sector, zodat zij beter aan kunnen sluiten bij het HRN-treinvervoer. Inzicht in data is tevens nodig met het oog op mogelijk meer marktopening.

c. Met de voorgenomen HRN-concessie, wordt van de vervoerder op het HRN gevraagd een duidelijke bijdrage te leveren aan een drempelloze deur-tot-deurreis. Vervoerders zullen hier gelijkelijk op worden aangesproken.

Om de bereikbaarheid verder te vergroten, wil ik de deur-tot-deurreis voor de reiziger verder versoepelen. Omdat deze ambitie breed wordt ondersteund door de stakeholders, draag ik op verschillende manieren binnen het PvE bij aan dit thema. Ten eerste leg ik in het PvE extra nadruk op samenwerking tussen de concessiehouder en andere partijen in de sector, waaronder decentrale overheden en vervoerders. De verschillende partijen in de sector steunen het voorstel om aan de concessiehouder eisen te stellen op het gebied van samenwerking. De beoogd concessiehouder heeft daarbij aangegeven dat een te gedetailleerde sturing daarop averechts zou kunnen werken en tevens niet altijd uitvoerbaar zou zijn. Ik heb hierin balans gezocht door in dit PvE aan te sluiten bij landelijke afspraken, maar de concessiehouder wel te vragen het initiatief te nemen tot samenwerking en daarbij een aantal thema's en partijen te noemen waarop dit initiatief ten minste moet toezien.

Veel partijen binnen de sector zien grote kansen op het gebied van *Mobility as a Service* (MaaS). Een aantal partijen vindt daarbij dat de beoogd concessiehouder meer moet doen om MaaS te faciliteren. Ik voel mij gesteund in mijn ambitie op dit gebied. Echter, omdat MaaS nog volop in ontwikkeling is en ik nog niet zeker ben over de mogelijke gevolgen, sluit ik aan bij sector-brede afspraken op dit gebied. Door het opnemen van een dynamische verwijzing naar deze

MaaS-waardigheidsafspraken¹¹ sluit ik ook aan bij wat in regionale concessies gebruikelijk is op dit gebied. Zo zorg ik ervoor dat alle OV-bedrijven op een gelijke manier worden aangesproken op hun rol in de MaaS-markt. De beoogd concessiehouder biedt zelf MaaS-diensten aan, maar in dit PvE spreek ik de concessiehouder vanzelfsprekend alleen aan als vervoerder op het HRN. Uiteraard verwacht ik daarnaast dat de beoogd concessiehouder zich, in haar activiteiten op de MaaS-markt en richting deelmobiliteitsaanbieders, houdt aan geldende wet- en regelgeving op het vlak van mededinging. Het doel blijft hierbij altijd het vereenvoudigen van de ketenreis voor de reiziger.

d. De capaciteit op het spoor moet maatschappelijk optimaal worden benut zodat het spoor systeem én het treinkaartje betaalbaar worden gehouden

Reizigers moeten er van uit kunnen gaan een zitplaats te vinden, waarvoor ik de beoogd concessiehouder onder andere vraag zich in te zetten om reizigers beter te spreiden over de dag en de week. Dit is ook essentieel om de beschikbare vervoerscapaciteit en infrastructuur goed te benutten. Verschillende stakeholders geven aan het spreiden van reizigers ook een belangrijk thema te vinden. Echter, partijen geven ook aan geen oplossing voor dit probleem te kunnen bieden. Daarom ben ik voornemens de concessiehouder ruimte te geven om tarieven te differentiëren naar tijd en/of plaats. Ik doe dat bewust. De capaciteit op het spoor loopt tegen zijn grenzen aan in de (hyper-)spits. Ondanks dat een deel van de reizigers na de coronacrisis structureel meer thuiswerkt, is de piekbelasting op de dinsdagen en donderdagen nog steeds hoog. Spreiding van reizigers over de dag is nodig om, gegeven de huidige infrastructuur, de kwaliteit van het spoorvervoerproduct te verbeteren. Wel wil ik ook op dit punt de betaalbaarheid borgen, door een maximum te stellen aan de mate waarin de tarieven in de spits mogen stijgen. Daarmee zoek ik een balans tussen enerzijds handvatten om reizigers te spreiden over de dag, en anderzijds maatregelen om de betaalbaarheid van het spoorproduct te borgen.

Tegelijkertijd heb ik zorgen of dit voldoende effectief is. Het beschikbare budget, materialen en personeel voor grootschalige aanpassingen in de infrastructuur om verdere reizigersgroei in de spits te kunnen opvangen is krap. Daarom wil ik in de komende periode samen met de beoogd concessiehouder onderzoek doen naar de vraag hoe het tariefstelsel effectiever kan worden ingezet, deels om de spits te ontlasten, maar tegelijkertijd om de betaalbaarheid van het reizen per trein te borgen. Daarbij zal ik nieuwe denkrichtingen toetsen aan voor mij belangrijke principes als betaalbaarheid en voorspelbaarheid voor de reiziger en zal ik daarnaast aandacht hebben voor het voorkomen van dubbele opstaptarieven¹². Ik neem in dit onderzoek ook de toezegging aan uw Kamer mee om met de beoogd concessiehouder te bekijken hoe bepaalde doelgroepen op dit thema tegemoet kunnen worden gekomen.¹³ De uitkomsten van het onderzoek geven mij handvatten om samen met de beoogd concessiehouder te kijken om welke (aanvullende) bepalingen in de voorgenomen concessie dit vraagt. Ik zal uw Kamer hierover te zijner tijd informeren.

¹¹ Link: <https://www.crow.nl/kennis/bibliotheek-verkeer-en-vervoer/kennisdocumenten/maaswaardige-ov-concessies>.

¹² De situatie waarin reizigers die overstappen van trein op bus, tram metro of andersom overstappen opnieuw het opstaptarief moeten betalen.

¹³ Toezegging gedaan tijdens het commissiedebat Openbaar vervoer en taxi op 14 september 2022.

Het is voor mij van groot belang dat het vervoerproduct per spoor betaalbaar is. Daarom heb ik in het PvE kaders vastgelegd om deze betaalbaarheid te borgen. Ik wijs een aantal specifieke kaartsoorten aan als beschermde reisrechten. De mate waarin de tarieven voor deze beschermde reisrechten jaarlijks mogen stijgen wordt gemaximeerd. Deze systematiek kent de huidige HRN-concessie ook.

e. De HRN-concessie zal concrete eisen stellen, zonder in de operationele verantwoordelijkheid van de beoogd concessiehouder te treden

In het Beleidsvoornemen heb ik aangegeven een aantal accenten te willen verleggen in de sturing op een zo goed mogelijk vervoerproduct voor de reiziger. Die accentverschillen zijn in het PvE uitgewerkt in nieuwe of aangescherpte eisen op onderwerpen zoals een steeds beter wordende dienstregeling, punctualiteit en uitval, reisinformatie en het bijdragen aan een drempelloze van-deur-tot-deurreis.

Verschillende partijen, zoals de consumentenorganisaties, andere spoorconcessieverleners en andere vervoerders, hebben in hun consultatiereacties aangegeven dat er op een aantal punten te veel ruimte wordt gelaten aan de concessiehouder. Ze hebben geadviseerd om, net als bij regionale concessies gebeurt, eisen concreter te formuleren en preciezer voor te schrijven hoe de concessiehouder aan bepaalde eisen moet voldoen. Daar staat tegenover dat NS als beoogd concessiehouder juist aangeeft zich door concretere eisen te veel beperkt te voelen om tot een optimale dienstverlening te komen. Ik kies daarom voor output sturing waar kan en input sturing waar ik dat nodig acht met het oog op de maatschappelijke meerwaarde (bijvoorbeeld waar het gaat om scope, toegankelijkheid of (sociale) veiligheid.

In het PvE is een balans aangebracht door de sturing zo in te richten dat goede prestaties op prioritaire thema's geborgd zijn (het «wat»), maar de concessiehouder vrijheid krijgt in op welke manier die prestaties worden bereikt (het «hoe»). Deze afweging heb ik per onderwerp gemaakt, waardoor de mate van sturing op verschillende onderwerpen verschilt.

3. De wijze waarop de rentabiliteit van de HRN concessie en de voorbereiding op de toekomst de totstandkoming van de HRN-concessie beïnvloeden

a. De rentabiliteit van het HRN staat onder druk

Ik streef naar een HRN-concessie die betaalbaar is voor de belastingbetaler en waarbinnen de treinreizen betaalbaar zijn voor de reiziger. In de consultatieversie van het PvE zijn enkele bepalende factoren voor de rentabiliteit van de voorgenomen HRN-concessie nog niet opgenomen. Daarbij gaat het primair om de hoogte van het aantal te rijden treindiensten (volume) en de bodem- en streefwaarden van de KPI's. Daarnaast heeft de verdeling van risico's grote impact op de rentabiliteit van de voorgenomen concessie (dit zijn afspraken die in de uiteindelijke concessie landen). Over deze thema's ga ik in de komende periode met de beoogd concessiehouder in gesprek.

In deze fase is al wel duidelijk dat meerdere factoren van buitenaf het rendement van de voorgenomen HRN-concessie onder druk zetten. Hierbij moet allereerst worden gedacht aan kostenopdrijvende risico's als gevolg van geopolitieke spanningen en schaarste aan materialen. Een belangrijk voorbeeld betreft de kosten van energie. Dit zijn kosten die los staan van de eisen die zijn opgenomen in het PvE. Daarnaast is op dit moment, in tegenstelling tot vóór de coronapandemie, geen sprake van een

voorspelbare, stabiele reizigersgroei. De beoogd concessiehouder stelt dat dit met name wordt veroorzaakt door onzekerheid over de terugkeer van vooral zakelijke reizigers de komende jaren en door onzekerheid over een eventuele terugkeer van beperkende maatregelen. Zoals aangegeven ga ik in de komende periode met de beoogd concessiehouder over deze thema's in gesprek. Belangrijk aandachtspunt hierbij is in hoeverre genoemde ontwikkelingen zullen doorwerken in het rendement en de concessievergoeding (of -subsidie) voor aankomende concessieperiode.

b. Deze HRN-concessie biedt een opmaat naar de toekomst

Zoals ik in mijn voortgangsbrief van 1 juli jl. over de marktoordening spoor¹⁴ heb aangegeven, blijf ik anticiperen op de toekomst. In Europese wetgeving is immers een beweging ingezet naar meer concurrentie op de spoormarkt: ik moet mij daar dus ook op voorbereiden. Om meer marktopening, al dan niet via aanbesteden, op termijn te kunnen realiseren is een transitiepad van jaren nodig om te borgen dat de huidige hoge kwaliteit van het spoorstelsel als geheel in stand blijft. Dat kan alleen stap voor stap. Een van de eerste stappen die ik tijdens deze kabinetsperiode wil zetten is een verkenning naar de mogelijke scenario's voor het HRN op de lange termijn (na de aankomende concessieperiode), via een marktanalyse. Gedurende de voorgenomen concessie wordt een marktanalyse uitgevoerd op basis waarvan wordt besloten of het treinproduct na afloop van de voorgenomen concessie kan worden ingevuld door de markt of (delen ervan) middels een Concessie aanbesteed moeten worden. Daarbij staat ook de vraag centraal hoe het spoorstelsel richting de toekomst optimaal ingedeeld kan worden om de reizigersgroei het beste te accommoderen. De keuzes die hierbij gemaakt worden, hebben veel invloed op de mogelijkheden voor meer marktopening.

In aanvulling op die verkenning voor de lange termijn bekijk ik of het mogelijk is om meer ervaring op te doen met decentralisaties en open toegang, voordat de voorgenomen concessie is afgelopen. Ik wil en moet deze stap zetten, omdat ik het spoorstelsel op deze manier voorbereid op de periode na de voorgenomen concessie. Ik beraad mij daarom momenteel onder andere op de marktoordeningkeuze voor de internationale verbindingen die NS en partners onder de huidige concessie uitvoeren. Ik heb u daar parallel over geïnformeerd¹⁵.

Binnen de huidige marktoordening valt het overgrote deel van de treindiensten onder de HRN-concessie. Verschillende partijen vragen mij de omvang van de HRN-concessie opnieuw tegen het licht te houden: deels omdat zij aangeven dat er (winstgevende) diensten in de HRN-concessie zitten die makkelijk te scheiden zijn zonder dat dit afbreuk doet aan de samenhang, coherentie en integriteit van het HRN-netwerk, deels omdat zij van mening zijn dat de reiziger gebaat is bij meer marktopening. Ik wil de inbreng van partijen goed onderzoeken en bepalen of, en zo ja op welke termijn, diensten uit de HRN-concessie kunnen worden gehaald. In dit onderzoek staat voor mij het reizigersbelang voorop en ik wil borgen dat de reiziger een kwalitatief goed reizigersproduct aangeboden krijgt dat tevens voorspelbaar en herkenbaar is. Een treindienst uit de HRN-concessie halen moet meerwaarde hebben voor de reiziger. Tegelijkertijd vind ik het van groot belang dat de samenhang in het netwerk wordt behouden zodat de reiziger gemakkelijk van A naar B kan reizen. Dat zijn elementen die ik meeweeg in dit onderzoek. Als ik treindiensten uit de HRN-concessie haal dan kan de treindienst op

¹⁴ Kamerstuk 29 984, nr. 989, d.d. 1-7-2022.

¹⁵ Kamerstuk 29 984, nr. 1002.

verschillende manieren worden georganiseerd: door de dienst aan te besteden, te decentraliseren¹⁶ of de keuze te maken voor open toegang. Het buiten de concessie laten van diensten kan vanaf de aanvang van de concessie en ten tijde van de *Mid Term Review*, halverwege de volgende concessie. Bij het uitvoeren van dit onderzoek verwacht ik de benodigde medewerking van de beoogd concessiehouder te krijgen.

c. De duur van de concessie

Ik heb de beoogd concessiehouder gevraagd om een eerste inschatting van de benodigde implementatietermijn, op basis van het PvE. Zij stelt naar verwachting een implementatietijd nodig te hebben van circa één jaar tussen gunning en inwerkingtreding van de voorgenomen concessie, maar plaatst hierbij een aantal kanttekeningen. Ze gaat er hierbij vanuit dat een groot aantal eisen dat volgt uit het PvE in die periode uitgewerkt kan worden. Alleen bij het *Datamanagementsysteem* en bij nieuwe prestatiegebieden stelt zij in de loop van het eerste jaar van de voorgenomen concessie gereed te kunnen zijn, uitgaande van geen tegenslagen in de implementatie. Ze geeft hierbij tevens aan dan onvoldoende tijd te hebben om te kunnen testen (cf. huidige praktijk) en zowel de KPI uit de huidige vervoerconcessie als de KPI uit de voorgenomen vervoerconcessie te meten.

Ik heb deze inbreng laten beoordelen door een onafhankelijke partij. Die concludeert dat de implementatietermijn die NS opgeeft, gegeven de gehanteerde uitgangspunten, plausibel is. Zij ziet wel mogelijkheden de termijn te verkorten. Bij de meeste regionale concessies is de implementatietermijn meer dan 30 maanden (daar is veelal sprake van een wisseling van vervoerder). Echter, in al deze gevallen maakt vervanging van het materieel onderdeel uit van de opvolgende concessie en dus van de implementatietermijn. Daar is hier geen sprake van. Uit het buitenland blijkt dat een implementatietermijn van 3 tot 6 maanden gebruikelijk is als een vervoerder geen materieel hoeft te verwerven.

Op basis van dit oordeel en de inbreng van NS kom ik tot de conclusie dat ik ruimte wil houden voor een gedegen en zorgvuldige implementatie om 1) prestatieafspraken met impact op de operatie in voldoende mate te hebben getest; en 2) in de loop van het eerste concessiejaar eerste resultaten terug te zien van de afspraken (bijvoorbeeld op het vlak van het *Datamanagementsysteem*). Ik betrek hier nadrukkelijk eerdere lessen om voorafgaand aan de start van nieuwe projecten voldoende ruimte in te bouwen voor testen en zal hierover nadere afspraken maken met de beoogd concessiehouder. Van belang is dat, in het licht van de aard van de in de voorgenomen concessie opgenomen eisen, de duur van de implementatietermijn moet kunnen worden onderbouwd. Gelet op het voorgaande, ga ik ervanuit dat de implementatietermijn in ieder geval niet (veel) langer duurt dan 1 jaar en daarom ga ik uit van een uiterste inwerkingtreding per 1 januari 2025. Daarnaast zal de concessie daarmee van de Europese Commissie niet langer mogen duren dan negen jaar (10 jaar na het einde van het overgangsrecht). Dat geeft voldoende tijd om de uitrol van het *Programma Hoogfrequent Spoor* en het huidige Programma ERTMS te verwezenlijken, risico's en transactiekosten te spreiden en rust te behouden bij de beoogd concessiehouder.

Tot slot wil ik u meegeven dat deze onderhandse gunning vraagt om het zoeken naar de balans. Ik wil hierbij tegemoetkomen aan de wensen van

¹⁶ Om te bepalen of decentralisatie van treindiensten voor de reiziger toegevoegde waarde heeft pas ik het uitgangspuntenkader decentralisatie toe. De brief met het uitgangspuntenkader decentralisatie heeft u gelijktijdig met deze brief ontvangen (Kamerstuk 29 984, nr. 1001).

de reiziger: dat betekent dat ik inzet op een betrouwbaar OV-netwerk, waarop frequente diensten van hoge kwaliteit worden verwezenlijkt. Tegelijkertijd wil ik hierbij oog houden voor de betaalbaarheid van dit product (voor de reiziger én de belastingbetaler). De komende periode treed ik in gesprek met de beoogd concessiehouder om dit op een goede manier in de ontwerpconcessie te laten landen.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen