



Vervoersconcessie HRN

praktische voorwaarden en aandachtspunten voor gunning

Onderzoek voor het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Eindrapport – 25 mei 2020

	Pagina
Onderzoeksopdracht	3
Conclusie op hoofdlijnen en overzicht van het rapport in grafische vorm	4
Vooruitblik op de thematische hoofdstukken	5
Thematische hoofdstukken	6 - 45
▪ De huidige prestaties	6
▪ Het beleid betreffende het spoor	9
▪ Conclusies uit eerdere onderzoeken	13
▪ Vraaggroei en capaciteit van het netwerk (o.b.v. ProRail)	17
▪ Juridisch kader: het 4e Spoorwegpakket (o.b.v. Van Doorne)	22
▪ Praktische voorwaarden voor aanbesteden (o.b.v. Van Doorne)	29
▪ Sturing en coördinatie	37
Varianten voor de marktordening	46 - 71
▪ Presentatie en becommentariëring van 11 varianten voor de marktordening	46 - 68
▪ Conclusie: kansrijke varianten en handelingsperspectief	69 - 71
Bijlage: Casussen en voorbeelden	72-85

Leeswijzer

- *Het rapport volgt een thematische aanpak en wordt overeenkomstig modulair opgebouwd. Elk hoofdstuk behandelt één thema.*
- **LEESTIP Elk hoofdstuk begint met één overzichtspagina die het betreffende hoofdstuk samenvat.** De volgende pagina's binnen elk thema diepen het thema verder uit.
- *De hoofdstukken zijn herkenbaar aan de gebruikte kleur in de bovenbalk. Deze kleurcodering correspondeert met de kleuren op overzichtspagina en vooruitblik [zie pagina 4-5].*
- *Enkele thema-hoofdstukken zijn ontstaan in samenwerking met, en op basis van analyses en adviezen van derden. Dit staat bij het betreffende hoofdstuk aangegeven.*

Colofon

Rapport in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Datum: 25 mei 2020 (v7.1)

Auteurs:

- Didier van de Velde (inno-V)
- Eduard Röntgen (inno-V)

Met medewerking van:

- ProRail B.V. (m.n. hoofdstuk over vraaggroei en capaciteit van het netwerk)
- Van Doorne N.V. (m.n. hoofdstuk juridisch kader en praktische voorwaarden aanbesteden)
- Wijnand Veeneman (TU Delft)

- In 2020 neemt de Staatssecretaris een besluit over de marktordening en sturing op het spoor na 2024. In dat jaar loopt de huidige concessie voor het openbaar vervoer per trein op het hoofdrailnet af (hierna: HRN-concessie 2015).
- Het belangrijkste element van het besluit is de keuze of de nieuwe HRN-concessie (hierna: HRN-concessie 2025) wederom onderhands wordt gegund of (geheel of gedeeltelijk) openbaar wordt aanbesteed.
- Het wet- en regelgevend kader stelt voor de gunning van een vervoersconcessie openbare aanbesteding als norm, waar onder omstandigheden van kan worden afgeweken.
- De Wet personenvervoer 2000 (Wp2000) hanteert vanaf de totstandkoming van deze wet het principe van aanbesteden tenzij met de mogelijkheid tot het onderhands gunnen van openbaar vervoer per trein op het hoofdrailnet als één van de uitzonderingen op deze regel. De HRN-concessie 2025 mag (nog) onderhands gegund worden.
- Met de implementatie van het Europese Vierde Spoorwegpakket is ook het Europese uitgangspunt geworden aanbesteden tenzij, maar onderhands gunnen behoort nog wel tot de mogelijkheden mits een besluit daartoe goed wordt onderbouwd.

Hoofdvraag:

De HRN-concessie 2025 moet aanbesteed, dan wel onderhands gegund worden:

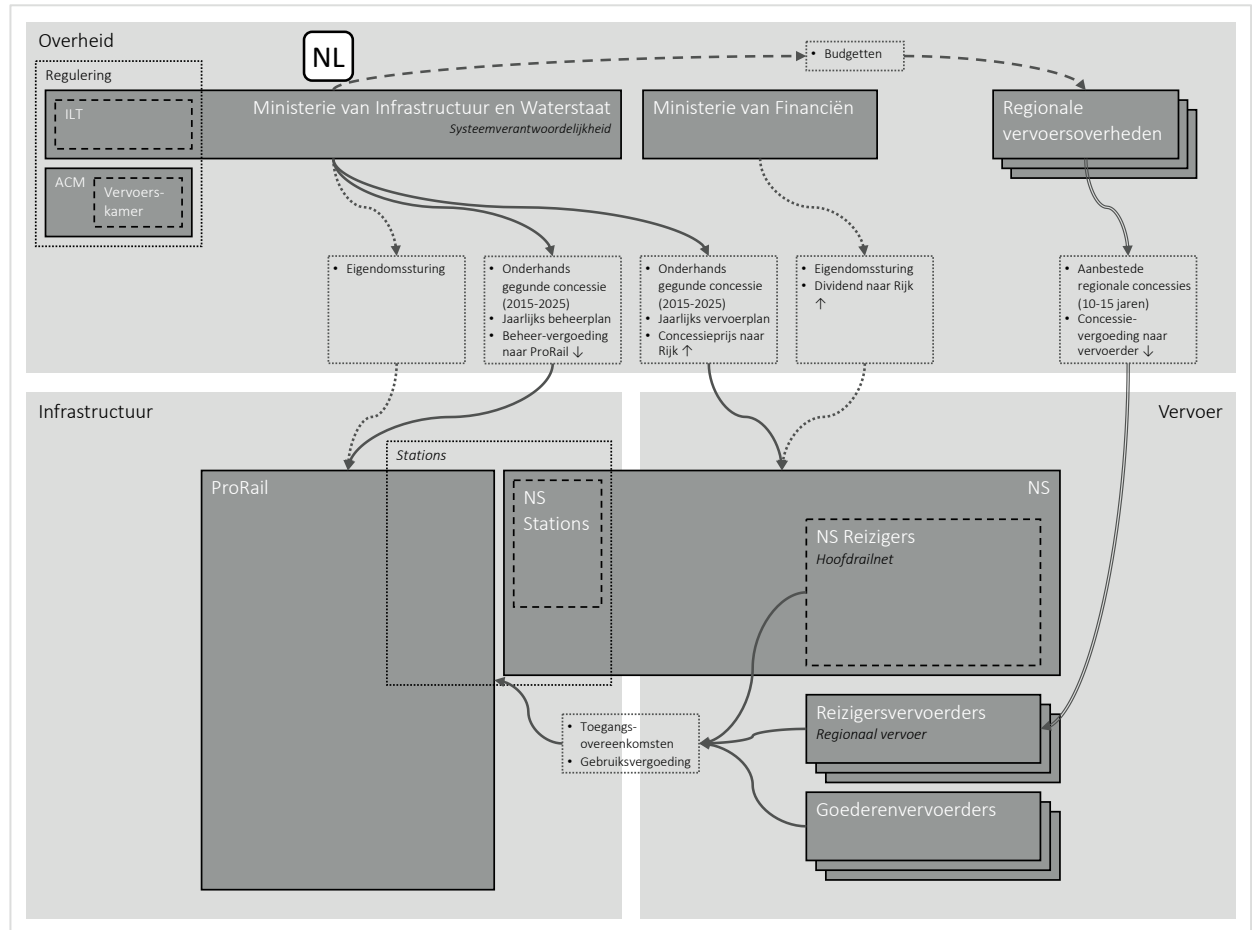
- **Wat zijn de daaraan verbonden praktische voorwaarden en aandachtspunten om deze procedures succesvol te doorlopen?**
- **Wat zijn de gevolgen voor de borging van het publiek belang en de overheidssturing daarop?**
- **Wat is het gepaste handelingsperspectief op weg daar naartoe?**

Note bene:

- **Dit rapport bevat géén beleidsaanbeveling:** er wordt in dit rapport géén keuze gemaakt tussen aanbesteden dan wel onderhands gunnen.
- **Dit rapport is géén studie naar de effecten** (kosten, baten, klandizie, kwaliteit,...) voor reiziger en overheid van uiteenlopende varianten **van de invoering van aanbesteding dan wel onderhandse gunning.**

De huidige hoofdrailnet-concessie loopt af eind 2024.
Welke arrangementen zijn hierna uitvoerbaar en sluiten aan op de uitdagingen in de bredere context?

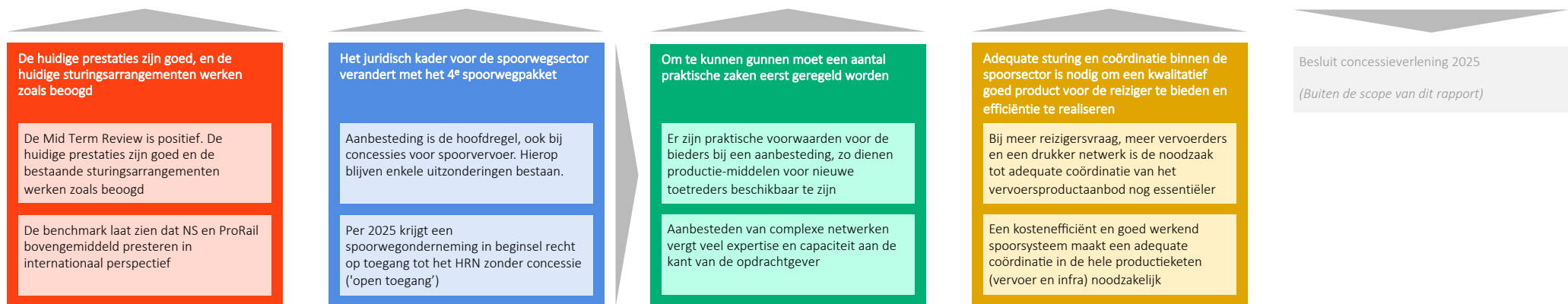
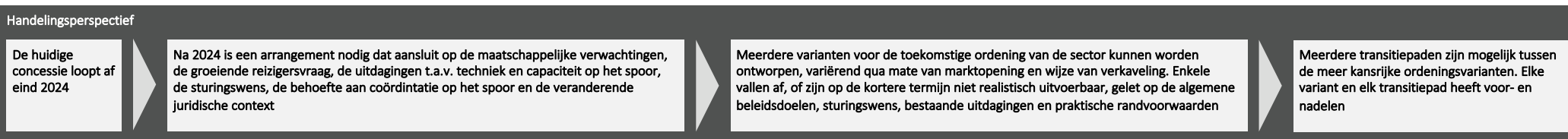
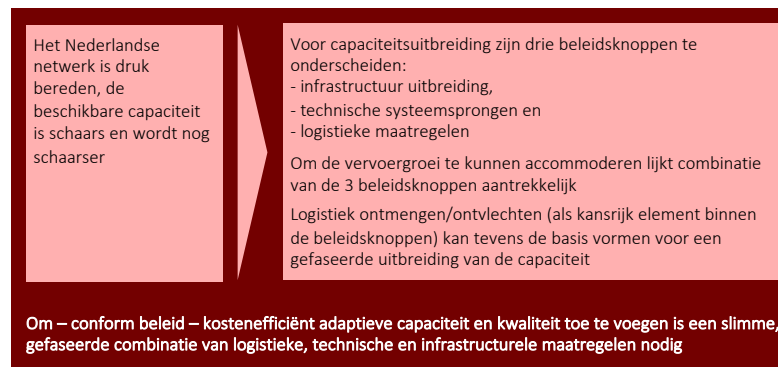
De huidige marktordening in Nederland



Conclusie op hoofdlijnen en leeswijzer

Overzicht van het rapport in grafische vorm

Leeswijzer: *Let op de kleuren van de blokken en secties: De donkergekleurde blokken komen terug als hoofdsecties van het rapport. De lichter gekleurde blokken worden nader uitgewerkt binnen elke sectie van het rapport.*



Buitenlandse ervaringen met aanbesteding van treindiensten laten meerdere uitdagingen zien	Casussen
Binnen- en buitenlandse ervaringen wijzen op het belang van adequate productcoördinatie tussen vervoerder(s), en van adequate productiecoördinatie tussen vervoer en infrastructuur	
Buitenlandse ervaringen met open toegang wijzen op het belang van een goed reguleringsinstrumentarium	

Vooruitblik op de thematische hoofdstukken

De HRN-concessie 2025 moet aanbesteed, dan wel onderhands gegund worden.

Er is na 2024 een arrangement nodig dat aansluit op:

- *de hoge maatschappelijke verwachtingen,*
- *de groeiende vraag en uitdagingen ten aanzien van techniek en capaciteit op het spoor,*
- *de veranderende juridische context,*
- *de wensen i.r.t. sturing en de behoefte aan coördinatie op het spoor.*

De volgende hoofdstukken van dit rapport gaan dieper op deze context in (een vooruitblik daarop wordt in de kolommen hier rechts gegeven, inclusief bijbehorende kleurcodering van de hoofdstukken).

Daarna worden varianten voor de toekomstige marktordering ontworpen en becommentarieerd en worden conclusies getrokken.

In bijlage worden enkele casussen en illustraties gegeven.

De besluitvorming moet plaatsvinden in een complexe context die belangrijke uitdagingen schept voor de spoorsector.

Prestaties en maatschappelijke verwachtingen

Steeds meer mensen kiezen de trein als vervoersmiddel.

De huidige prestaties van de HRN-concessie zijn goed, zowel qua realisatie van de gestelde KPI's alsook in internationaal opzicht.

De Mid Term Review laat zien dat de concessieverplichtingen gerealiseerd worden, dat een stijgende trend zichtbaar is in spoorprestaties en dat de bestaande sturingsarrangementen werken zoals beoogd.

Het overheidsbeleid is er op gericht om meer gebruik te maken van het OV.

Zo worden binnen het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS) in 2028 de frequenties van treinen op de drukste trajecten te verhogen.

Het "Toekomstbeeld 2040" wordt ontwikkeld om het OV aantrekkelijk te houden, toegankelijker en comfortabeler te maken.

Uitgangspunt is het belang van de reiziger die snel, comfortabel, toegankelijk, veilig en betaalbaar van A naar B wil reizen. De keuze voor de verdere inrichting van de spoorordering moet aansluiten op dit uitgangspunt, overigens zonder dat de belastingbetaler uit het oog wordt verloren.

Vraagroei en capaciteit

De vervoervraag per trein is de afgelopen jaren flink gegroeid. De verwachting is dat de vraag verder gaat groeien. Dit betekent een steeds nijpender wordende capaciteit op het spoornetwerk.

Dit stelt de verschillende actoren voor behoorlijke uitdagingen, zeker in het licht van de gelijktijdige noodzaak tot technische aanpassingen en innovaties in het spoorstelsel.

ProRail heeft onderzoek gedaan naar mogelijke netwerkindelingen die aansluiten op de lange termijn vervoervraag en beleidsdoelen. Daarbij is gekeken naar (combinaties van) drie beleidsknoppen: uitbreiding infrastructuur, technische systeem-sprongen en logistieke ontmenging van het netwerk.

De voorlopige bevindingen van ProRail zijn dat, om de vervoergroei te kunnen accommoderen, een combinatie van de drie beleidsknoppen aantrekkelijk lijkt. Het logistiek ontmenging/ontflechten kan daarbij (als kansrijk element binnen de beleidsknoppen) tevens de basis vormen voor een gefaseerde uitbreiding van de capaciteit.

De keuzes die gemaakt moeten worden kunnen van invloed zijn op de wijze waarop de toekomstige HRN-concessie kan worden ingericht en verleend.

Juridische context en concurrentie

De relevante Europese en nationale wet- en regelgeving (4^e spoorweg-pakket met o.a. PSO-verordening; Wp2000, Spoorwegwet, en lagere regelgeving) is kaderstellend.

De Europese context schept een centrale(re) rol voor het instrument aanbesteden en geeft een ruimere baan voor concurrentie op het spoor (open toegang). Tegelijkertijd blijft de mogelijkheid van onderhandse gunning in bepaalde gevallen bestaan.

Verschillende procedurele vereisten gelden, met bijbehorende doorlooptijden. Tegelijkertijd spelen bestaande (juridische) afspraken tussen concessieverlener en concessiehouder een rol, evenals eventuele andere afspraken en verplichtingen waarmee rekening moet worden gehouden in het geval van openbare aanbesteding.

Bij een keuze voor aanbesteden dient eerst een aantal praktische voorwaarden voor de bidders eerst gerealiseerd te worden. Zo dienen productie-middelen voor nieuwe toetreders beschikbaar te zijn, bepaalde informatie dient tijdig beschikbaar te zijn, enz.

Het aanbesteden van complexe netwerken vergt ook veel expertise aan de kant van de opdrachtgever. Dit dient opgebouwd te worden om de kansen op succes te maximaliseren.

Sturing en coördinatie

Sturing heeft als functie de gekozen publieke waarden te realiseren. Sturing zal gaan veranderen indien de ordening van de markt verandert als gevolg van het 4^e Spoorweg-pakket.

De Rijksoverheid heeft ervaring met onderhands gegunde concessies voor het HRN. Een aantal onderzoeken naar spoorordering heeft eerder plaatsgevonden. Hieruit werden een aantal conclusies getrokken die hier meegenomen worden.

De ervaringen in binnen- en buitenland in soortgelijke drukke netwerken leren dat er een toenemende noodzaak tot adequate regie en coördinatie tussen partijen, dit in twee dimensies.

Een dimensie is de noodzaak tot coördinatie in productaanbod tussen HRN-vervoerder(s) en de andere spoorvervoerders, maar ook tussen alle spoorvervoerders en het overige OV).

Een tweede is de noodzaak tot coördinatie binnen de hele productieketen tussen HRN-vervoerder(s), overige spoorvervoerders en ProRail op de kortere termijn (capaciteits-verdeling, dienstregeling, be- en bijsturing van de productie) en op de langere termijn (afstemming in infrastructuurinvesteringen en materieel, en in bemensing en betrouwbaarheid van de componenten van de hele spoorwegketen).

De huidige prestaties



De huidige prestaties van de HRN-concessie zijn goed, zowel qua realisatie van de gestelde KPI's alsook in internationaal opzicht.

De Mid Term Review laat zien dat de concessieverplichtingen gerealiseerd worden, dat een stijgende trend zichtbaar is in spoorprestaties en dat de bestaande sturingsarrangementen werken zoals beoogd.

Internationale vergelijking laat zien dat NS en ProRail bovengemiddeld presteren

- De internationale benchmark NS/ProRail (2011-2015) werd uitgevoerd conform bepalingen in de NS-vervoerconcessie en ProRail-beheerconcessie.
- De laatste benchmark is afgerond in december 2017 en bevat informatie t/m 2015. Er wordt gewerkt aan een actualisatie.

De Mid Term Review laat zien dat de concessieverplichtingen gerealiseerd worden, dat een stijgende trend zichtbaar is in spoorprestaties, dat de bestaande sturingsarrangementen zoals beoogd hebben gewerkt, maar onderstreept ook het belang van coördinatie tussen beheerder en concessiehouder(s).

- Door middel van een midterm review (MTR) wordt er getoetst of de uitvoering van de vervoerconcessie op het hoofdrailnet door NS heeft geleid tot de in de Lange Termijn Spooragenda (LTSa) beoogde verbeteringen.
- In de MTR wordt er een evaluatie gehouden over de prestaties van NS en de mate waarin programma's en verplichtingen onder de concessie zijn gerealiseerd gedurende de eerste helft van de concessieperiode (2015-2019).

Conclusies voor dit onderzoek:

- De benutting van infrastructuur in Nederland is hoog: er zijn relatief veel treinkilometers per kilometer spoor.
- De punctualiteit is in Nederland relatief hoog, zeker in verhouding tot de benutting van infrastructuur. Daarentegen is de uitval van treinen ook relatief hoog.
- De productiviteit van personeel is bovengemiddeld vergeleken bij andere spoorweg maatschappijen. Hetzelfde geldt voor de productiviteit van materieel.
- Daarmee samenhangend zijn de operationele kosten laag in vergelijking met die van andere spoorwegmaatschappijen.
- De tarieven voor passagiers zijn gemiddeld en stabiel over de tijd.
- De overheidsbijdrage is in Nederland relatief laag en dalend.

Conclusies voor dit onderzoek:

- De huidige sturingsarrangementen blijken zoals beoogd te hebben gewerkt.
- De sturingsarrangementen hebben geleid tot verbeterde prestaties over de afgelopen periode, wat noodzakelijk is voor de realisatie van de LTSa.
- De Staatsecretaris wenst gelijkgerichte indicatoren voor NS en ProRail te behouden. De evaluaties onderstrepen het hanteren van deze gezamenlijke aansturing.
- De Staatsecretaris beoogt enkele verbeteringen en aanscherpingen door te voeren en ziet de kans om dit binnen de huidige sturingsarrangementen te regelen.

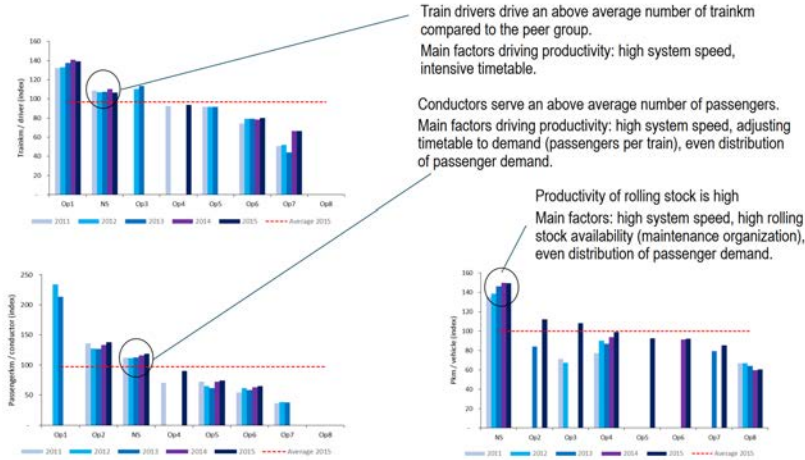
Uitvoering van de internationale benchmark

- De internationale benchmark NS/ProRail (2011-2015) werd uitgevoerd conform bepalingen in de NS-vervoerconcessie en ProRail-beheerconcessie. Het heeft als doel om hun prestaties kritischer te kunnen beschouwen door vergelijking met een groep vergelijkbare spoorssystemen.
- De laatste benchmark is afgerond in december 2017 en bevat informatie t/m 2015. Er wordt gewerkt aan een actualisatie.
- Op verzoek van de Minister heeft het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) een onafhankelijke blik geworpen op de uitvoering van de benchmark. KiM stelde vast dat de benchmark op een verantwoorde manier is uitgevoerd. Het raadt aan om bij een vervolgbenchmark verdiepend onderzoek naar de oorzaken voor verschillen te doen.



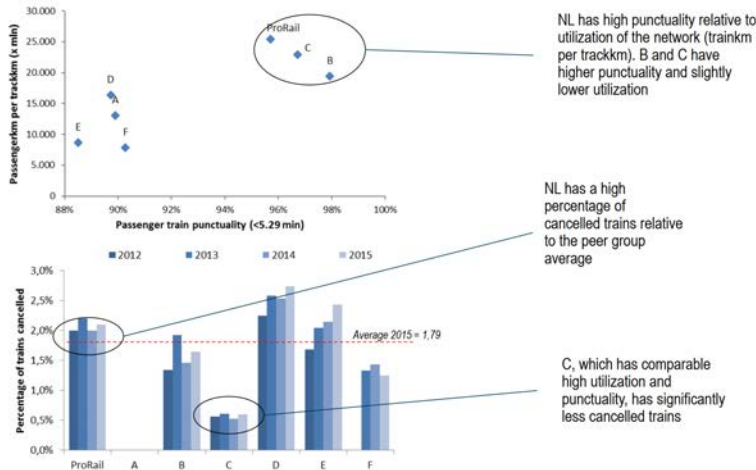
Highlighted findings – Productivity of train operations

Productivity of train staff and rolling stock are above average, system speed is driving productivity



Highlighted findings – Rail system performance of NL

High utilization of infrastructure and high punctuality, but high percentage of cancelled trains

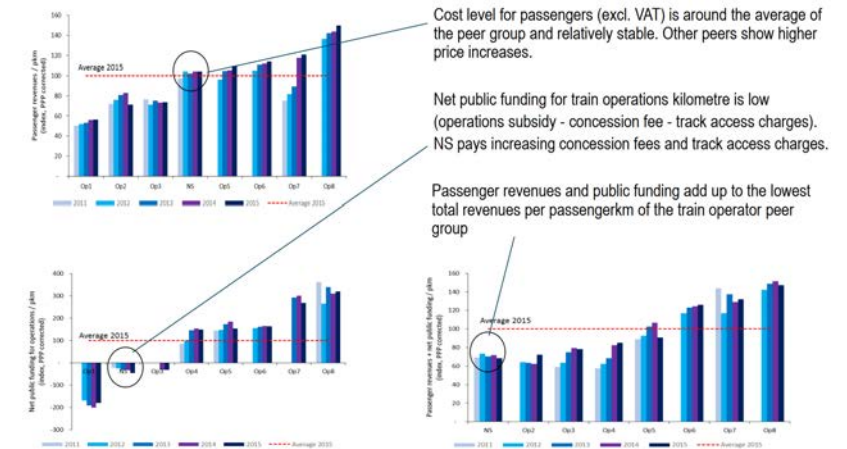


De Internationale benchmark NS/ProRail (periode 2011-2015) concludeert:

- De benutting van infrastructuur in Nederland is hoog: er zijn relatief veel treinkilometers per kilometer spoor.
- De punctualiteit is in Nederland relatief hoog, zeker in verhouding tot de benutting van infrastructuur. Daarentegen is de uitval van treinen ook relatief hoog.
- De productiviteit van personeel is bovengemiddeld vergeleken bij andere spoorweg maatschappijen in de benchmark. Hetzelfde geldt voor de productiviteit van materieel.
- Daarmee samenhangend zijn de operationele kosten laag in vergelijking met die van andere spoorwegmaatschappijen in de benchmark.
- De tarieven voor passagiers zijn gemiddeld en stabiel over de tijd.
- De overheidsbijdrage is in Nederland relatief laag en dalend.

Highlighted findings – Costs of train operations

Total costs for train operations is lowest in peer group; cost level for passengers is around average and stable, net public funding of train operations is low and decreasing



De Mid Term Review laat zien dat de concessieverplichtingen gerealiseerd worden, dat een stijgende trend zichtbaar is in spoorprestaties en dat de bestaande sturingsarrangementen werken zoals beoogd.

Wat is de Mid Term Review?

- Door middel van een midterm review (MTR) wordt er getoetst of de uitvoering van de vervoerconcessie op het hoofdrailnet door NS heeft geleid tot de in de Lange Termijn Spooragenda (LTSa) beoogde verbeteringen.
- In de MTR wordt er een evaluatie gehouden over de prestaties van NS en de mate waarin programma's en verplichtingen onder de concessie zijn gerealiseerd gedurende de eerste helft van de concessieperiode (2015-2019).
- Op basis van de MTR wil de Staatssecretaris in 2020 een geactualiseerde concessie vaststellen voor de periode 2020-2024. Hierbij wordt er dan vooral gedacht aan het bijstellen van de bodem- en streefwaarden op de prestatie-indicatoren.

Algemene bevindingen MTR (op basis van eerste uitkomsten)

De uitvoering van de HRN-concessie door NS in de periode 2015-2019 is onderzocht. De bevindingen in de evaluatie zijn als volgt:¹

De uitvoering van de concessie door NS in de afgelopen 5 jaar:

- **Op de meeste prestatie-indicatoren is een stijgende trend zichtbaar.**
- **NS heeft bijgedragen aan aan de voor de LTSa noodzakelijke verbetering van de spoorprestaties.**
- **NS scoorde in 2019 op alle 12 prestatie-indicatoren boven de bodemwaarden en op 10 indicatoren ook boven de streefwaarden die voor 2019 zijn afgesproken.**
- Er rijden meer treinen, de reiziger komt vaker op tijd aan en er zijn minder storingen.
- Er blijven natuurlijk uitdagingen, bijvoorbeeld waar het gaat om het borgen van de prestaties op de HSL.

Het beeld is dat **NS ook aan de overige concessieverplichtingen invulling heeft gegeven:**

- Dit betreft bijvoorbeeld de uitvoering van programma's onder concessiesturing, maar ook inspannings- en resultaatverplichtingen over de dienstregeling, toegankelijkheid en diverse samenwerkings- en informatieverplichtingen.

Voorts is het beeld dat **het bestaande sturingsarrangement werkt zoals beoogd:**

- Door de scherpe sturing op prestatie-indicatoren richt de focus bij NS zich op het leveren van betere operationele prestaties.
- Dat is ook het geval voor de gelijkgerichte sturing van NS en ProRail, die bijvoorbeeld gehanteerd wordt bij enkele programma's en de gezamenlijke prestatie-indicatoren over reizigerspunctualiteit.

Verbeterpunten die voortkomen uit MTR :

- De Staatssecretaris beoogt enkele inhoudelijke verbeteringen aan de set **prestatie-indicatoren** van NS, die het doel hebben om aan te sluiten op de beleving van reizigers. Gelijkgerichte indicatoren blijven het doel voor zowel NS als ProRail.
- De Staatssecretaris heeft daarnaast het voornemen om het **ambitieniveau** om de meeste bodemwaarden, het jaarlijkse minimum prestatieniveau waaraan NS moet voldoen, **te continueren en waar mogelijk te verscherpen**. Ook overweegt de Staatssecretaris om op enkele indicatoren, die te maken hebben met het faciliteren van de reizigersgroei, alleen een positieve stimulans te verbinden aan het (al dan niet) halen van de voor 2024 verhoogde streefwaarden.
- NS wordt gevraagd om op **sociale veiligheid, internationaal spoorvervoer, duurzaamheid en MaaS** aanvullende inspanningen te leveren.

Conclusies voor dit onderzoek

- De huidige sturingsarrangementen blijken te werken zoals beoogd.
- De sturingsarrangementen hebben geleid tot verbeterde prestaties over de afgelopen periode, wat noodzakelijk is voor de realisatie van de LTSa.
- De Staatssecretaris wenst gelijkgerichte indicatoren voor NS en ProRail te behouden. De evaluaties onderstrepen het hanteren van deze gezamenlijke aansturing.
- De Staatssecretaris beoogt enkele verbeteringen en aanscherpingen door te voeren en ziet de kans om dit binnen de huidige sturingsarrangementen te regelen.

¹ Kamerbrief, "Midterm review van de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet," 28 februari 2020.

De vraag naar vervoer per trein groeit en het overheidsbeleid is erop gericht dit verder te laten groeien. Dit beleid geeft richting aan de nog te nemen ordeningskeuzes.

Het overheidsbeleid stimuleert de verdere groei van het OV [zie pagina 10]

- Steeds meer mensen kiezen de trein als vervoersmiddel om op hun plek van bestemming te komen. Dit zorgt voor een (sterke) groei in het aantal mensen dat met de trein reist, vooral in de spits.
- Daarbij moedigt de overheid mensen aan om meer gebruik te maken van het OV, om zo de filedruk te verlagen en duurzamer op de plek van bestemming aan te komen.
- NS, ProRail, regionale vervoerders en de overheid werken samen om het OV nog aantrekkelijker te maken en om het groeiende reizigersaantal zo goed mogelijk op te vangen.
- Ook in het buitenland ziet men dat overheden steeds meer sturend willen zijn met een verschuiving van de auto naar de trein.
- Ook op Europees niveau wordt er steeds meer gestuurd op een internationaal verweven spoornetwerk. Reizen per trein op de middellange-afstand moet een aantrekkelijk alternatief worden voor reizen per vliegtuig.
- Dit is o.a. opgenomen in het regeerakkoord en klimaatakkoord. Reizen per trein is immers vele malen duurzamer dan reizen per vliegtuig en daarmee vormt een samenhangend en hoogwaardig internationaal spoornetwerk een belangrijk speerpunt voor het bereiken de klimaatdoelstellingen.

Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS) [zie pagina 11]

- Door de stijgende reizigersaantallen worden er manieren gezocht om de huidige infrastructuur beter te benutten. Het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer heeft als hoofddoelstelling om uiterlijk in 2028 de frequentie van treinen op de drukste trajecten te verhogen naar 6 intercity's per uur ("tienminutentrein"), meer sprinters te laten rijden en daarnaast extra ruimte te bieden aan het groeiende goederenvervoer.

Beleid spoor lange termijn (Toekomstbeeld OV 2040 (TBOV) en goederenvervoer) [zie pagina 12]

- Het TBOV borduurt voort op de LTSa (Lange Termijn Spooragenda) en kijkt ook naar andere modaliteiten, zoals de bus of tram. Het draagt bij aan de urgente opgaves rondom verstedelijking, verduurzaming en bereikbaarheid.
- De "Contouren van het toekomstbeeld OV 2040" (februari 2019) is een visie die in samenwerking met betrokken partijen uit de OV-sector is opgesteld, met een aantal doelstelling en een schets van de ontwikkelrichtingen:
 - Een krachtig OV: Hoogwaardige en snelle verbindingen, zowel binnen als buiten de steden.
 - Een drempelloze reis: Stations vormen hoogwaardige knooppunten met goede aansluiting voor regionaal vervoer.
 - Veiligheid, duurzaamheid en efficiënt OV: In het streven naar meer OV moeten er goede afwegingen worden gemaakt.
- Doelstelling spoorgoederenvervoer. De concurrentiepositie van het spoorgoederenvervoer in Nederland moet versterkt worden om economische en duurzaamheids-doelen te realiseren. Het streven is groei van 30 – 50% (in tonnage) in 2040.

Mobility as a Service (MaaS)

- MaaS gaat om het plannen, boeken en betalen van al het mogelijke vervoer via apps (bijv. deelfiets,-auto,-scooter, trein, tram, of (water)taxi).
- MaaS heeft als doel om de 'deur-tot-deur reis' zo aantrekkelijk en gemakkelijk mogelijk te maken. Het sluit aan bij gaande ontwikkelingen waarbij een eigen auto minder belangrijk is, terwijl beschikbaarheid, flexibiliteit en dienstverlening belangrijker worden.
- De overheid heeft hier een faciliterende en kaderstellende rol, maar dat marktpartijen zorgen voor de dienstverlening.

Doelstellingen in het Klimaatakkoord

- *Zorgeloze mobiliteit, voor alles en iedereen in 2050. Geen emissies, uitstekende bereikbaarheid toegankelijk voor jong en oud, arm en rijk, valide en mindervalide. Betaalbaar, veilig, comfortabel, makkelijk én gezond. Slimme, duurzame, compacte steden met optimale doorstroming van mensen en goederen. Mooie, leefbare en goed ontsloten gebieden en dorpen waarbij mobiliteit de schakel is tussen wonen, werken en vrije tijd.*
- **Een integrale aanpak is nodig, waarbij de landelijke overheid regie voert, regionale overheden met ruimtelijke maatregelen inzetten op ruimte-efficiënte en zero-emissie mobiliteit, en werkgevers samen de massa creëren om zero-emissie woon-werk en werk-werk verkeer te stimuleren. Het publieke belang moet voor alle betrokken partijen voorop staan. Daarbij hoort dat het akkoord naast CO2-reductie, ook borgt dat bestaande publieke doelstellingen niet ter discussie staan.**

Rijksbeleid:

- *Betaalbaar, veilig, comfortabel, makkelijk én gezond OV.*
- *Goede doorstroming van mensen en goederen (ook in drukke of juist lokale regio's).*
- *Integrale aanpak voor uitdagingen van de toekomst te alle tijden.*
- *Overheid voert de regie.*
- *Het publieke belang moet voorop staan.*
- *OV vangt haar deel van mobiliteit op.*
- *Nederland moet koploper zijn op het gebied van innovatie en vernieuwing.*
- *PHS moet zorgen voor snelle en hoogwaardige verbindingen én de basis leggen voor de verdere uitwerking van TBOV (zie ook pagina XX).*
- *MaaS moet bijdragen aan een soepele reis van deur tot deur (zie ook pagina XX).*

Populariteit van de trein past binnen overheidsbeleid

- Steeds meer mensen kiezen de trein als vervoersmiddel om op hun plek van bestemming te komen. Dit zorgt voor een (sterke) groei in het aantal mensen dat met de trein reist, vooral in de spits.
- Daarbij moedigt de overheid mensen aan om meer gebruik te maken van het OV, om zo de filedruk te verlagen en duurzamer op de plek van bestemming aan te komen. NS, ProRail, regionale vervoerders en de overheid werken samen om het OV nog aantrekkelijker te maken en om de groeiende reizigers aantallen zo goed mogelijk op te vangen.
- Ook in het buitenland ziet men dat overheden steeds meer sturend willen zijn met een verschuiving van de auto naar de trein, maar niet alleen vanuit nationale overheden wordt meer reizen met de trein gestimuleerd.
- Ook op Europees niveau wordt er steeds meer gestuurd op een internationaal verweven spoornetwerk. In het Vierde Spoorwegpakket zijn er afspraken gemaakt om het internationale spoorvervoer te verbeteren en te harmoniseren. Hierdoor moet reizen per trein op de middellange-afstand een aantrekkelijk alternatief worden voor reizen per vliegtuig. Reizen per trein is immers vele malen duurzamer dan reizen per vliegtuig en daarmee vormt een samenhangend en hoogwaardig internationaal spoornetwerk een belangrijk speerpunt voor het bereiken de klimaatdoelstellingen.

Het Rijksbeleid betreffende het spoor PHS

Door **stijgende reizigersaantallen** in de nabije toekomst worden er manieren gezocht om de huidige infrastructuur beter te benutten, zodat het OV een aantrekkelijk middel blijft .

Wat is het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS)?¹

- PHS heeft als doelstelling om uiterlijk in 2028 de frequentie van treinen op de drukste trajecten **te verhogen naar 6 intercity's per uur**, ook wel de 'tienminutentrein' genoemd.
- Daarnaast wordt er ook getracht om op de drukste trajecten de frequentie van **de Sprinters te verhogen naar 6 per uur**.
- **Goederenvervoer** per spoor wordt gestimuleerd om zo veel mogelijk gebruik te maken van **de Betuweroute**, zodat er zo goed mogelijk geaccomodeerd kan worden op de stijgende vraag naar goederenvervoer per spoor.

Wat is de samenhang met Toekomstbeeld OV en LTSa?

- Er is een sterke samenhang tussen het PHS en het TBOV [zie ook pagina 12]: PHS is van groot belang voor het realiseren van meer capaciteit en kwaliteit voor vervoer van reizigers en goederen. **PHS legt de basis voor verdere stappen in het kader van het Toekomstbeeld OV.**²
- De verbeteringen en maatregelen die worden getroffen in het PHS, leggen de basis voor de doelen van het TBOV waarop voortgebouwd kan worden. De voortgang van het PHS wordt gemonitord. In een voortgangsrapportage wordt de huidige stand van zaken beschreven.

Wat is de stand van zaken?

- Sinds 2010 wordt er gewerkt aan het PHS en t/m 2028 worden de doelstellingen stapsgewijs bereikt. Op dit moment is er al een 'tienminutentrein' gerealiseerd tussen Amsterdam en Eindhoven. Er wordt hard gewerkt om ook op de trajecten 'Schiphol – Nijmegen', 'Schiphol - Den Haag - Breda – Eindhoven' en 'Schiphol – Lelystad' een 10-minutentrein te realiseren. Op deze trajecten moet uiterlijk in 2028 het PHS voltooid zijn.
- De eerste betekenisvolle vervolgstap is de frequentieverhoging op de ROSA-verbinding (*Rotterdam-Schiphol-Arnhem*) per eind 2021.
- Inmiddels gaan de vervoerskundige modellen uit van veel hogere frequenties dan destijds in de PHS-plannen.

Het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS) heeft als doelstelling om uiterlijk in 2028 de frequentie van treinen op de drukste trajecten te verhogen en meer ruimte te bieden voor het groeiende goederenvervoer.



Voorbeelden van maatregelen en aanpassingen die onderdeel uitmaken van het PHS

Extra spoor bij stations, zodat Intercity's daar de Sprinters kunnen passeren

Ombouwen van emplacementen, zodat hier meer treinen kunnen worden opgesteld

Het opheffen van overwegen (o.a. nodig voor frequentieverhoging)

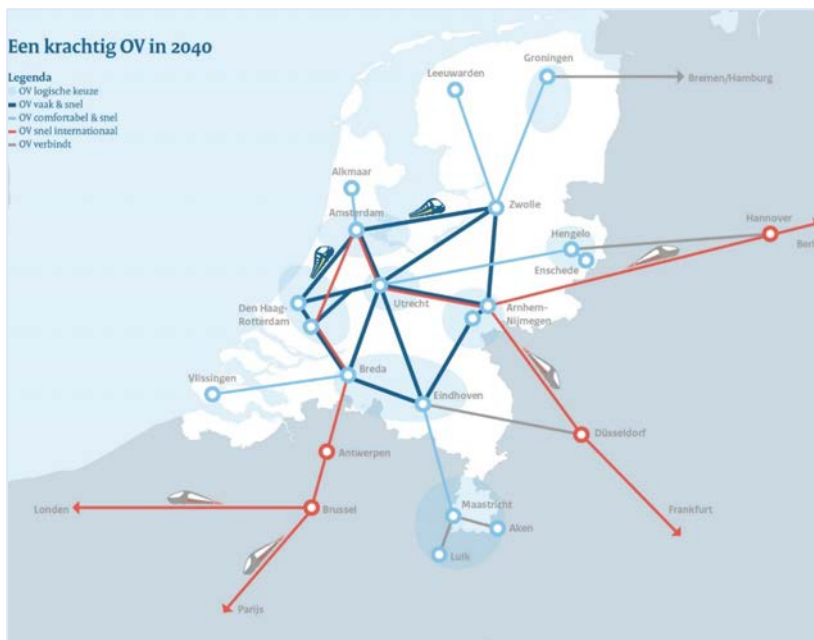
Stations verbouwen, om grotere reizigersaantallen te kunnen faciliteren

Seinen aanpassen om treinen efficiënter te kunnen laten rijden op hetzelfde stuk spoor

Het Rijksbeleid betreffende het spoor Toekomstbeeld OV 2040

Het Toekomstbeeld OV 2040 (TBOV) borduurt voort op de LTSa (Lange Termijn Spooragenda) en is daarmee een 'vervolgstap' op de LTSa.¹ Daarnaast kijkt het TBOV ook naar andere modaliteiten, zoals de bus of tram, terwijl de LTSa de nadruk legt op het spoor. De contouren van het toekomstbeeld OV 2040 is een visie die in samenwerking met betrokken partijen uit de OV-sector is opgesteld, met als doel om ook het OV richting 2040 aantrekkelijk te houden en daarnaast toegankelijker en comfortabeler te maken. Dit toekomstbeeld draagt bij aan de urgente opgaves rondom verstedelijking, verduurzaming en bereikbaarheid:

- OV vangt haar deel van de mobiliteit op.
- Nederland moet koploper zijn op het gebied van innovatie en vernieuwing.
- OV moet aantrekkelijk blijven, ondanks snelle groei reizigers.
- Er zijn geen 'makkelijke oplossingen' meer om de toenemende groei op te vangen.
- TBOV is een doorlopend proces en volop in ontwikkeling.
- Duurzaamheid en zero emissie zijn belangrijke speerpunten.



Het "Toekomstbeeld 2040" is een vervolgstap op de LTSa. Het kijkt ook naar de rest van het OV. Het wordt ontwikkeld in samenwerking om ook het OV aantrekkelijk te houden, toegankelijker en comfortabeler te maken.

Meer samenwerking (en monitoring) is nodig.²

Om te kunnen voldoen aan de groeiende reizigersvraag en om ook in de toekomst een hoogwaardig en sterk OV-netwerk te blijven houden, is er een sterke samenhang nodig tussen spoor, bus, tram en metro, en dat zorgt voor complexe vraagstukken die alleen in een goede samenwerking kunnen worden opgelost. De betrokken regionale overheden en vervoerders, ProRail, NS en IenW sturen op een sterke samenwerking in de aankomende jaren, om het TBOV concreter te maken en uiteindelijk ook te realiseren.

- Het TBOV is een doorlopend samenwerkingsverband en is continu in ontwikkeling.
- Om de voortgang en ontwikkeling in de gaten te houden, worden de bestaande monitoringsinstrumenten, bijvoorbeeld het dashboard Deur-tot-Deur en OV klantenbarometer gebruikt. Voortgang en resultaten worden elk half jaar besproken met de stuurgroep TBOV en elk jaar door de OV- en Spoortafels.
- De "Contouren van het toekomstbeeld OV 2040" (februari 2019) is een visie die in samenwerking met betrokken partijen uit de OV-sector is opgesteld, met een aantal doelstellingen en een schets van de ontwikkelrichtingen. Het beschrijft 46 acties om een geïntegreerd mobiliteitssysteem te bereiken, met verantwoordelijkheden verspreid tussen Rijk, regio's, vervoerders en infrastructuurbeheerder.³

Bij de verdere uitwerking van het TBOV wordt er een aantal doelen nagestreefd:

- Het OV vangt haar deel van de mobiliteitsgroei op.
- In stedelijk gebied is OV samen met de fiets het belangrijkste vervoermiddel.
- Het klantoordeel in het hele OV gaat naar een 8 gemiddeld.
- De gehele OV-sector zero emissie en circulair.
- Nederland is een koploper in innovatie en vernieuwing van het OV.
- Er wordt gestreefd – ook met het intensiveren van het OV – naar een voortdurende verbetering van veiligheid en minder hinder voor de omgeving.

Ook zijn er drie pijlers vastgesteld om vorm te geven aan de inrichting van het OV:

Pijler 1: focus op de kracht van het OV

In de toekomst bestaat het Nederlandse OV-netwerk uit een metroachtige stedenring met sterke assen naar de andere landsdelen en regio's. Dit vervoer is hoogwaardig van kwaliteit, zodat reizigers gemakkelijk en snel kunnen reizen in zowel de stad als in de regio. Daarnaast zijn er in de grensregio's sterke en hoogwaardige gebundelde verbindingen met het buitenland.

Pijler 2: drempelloos van deur-tot-deur

Met behulp van innovaties moet het OV nog aantrekkelijker worden voor de reiziger. Door het aanbieden van nieuw en fijnmaziger vervoer kunnen nieuwe doelgroepen worden aangeboord. Hierdoor wordt het OV een interessante optie om via regionale knooppunten naar stedelijke gebieden te reizen. Deze regionale knooppunten zijn toegerust op nieuwe mobiliteitsvormen, zoals deelfietsen en deelauto's. Hierbij is het van belang dat betalen in het OV gemakkelijk verloopt via internationale en wereldwijd gebruikte betaalmiddelen.

Pijler 3: veilig, duurzaam en efficiënt OV

Bij de toekomstige uitdagingen in het OV moet er voortdurende aandacht zijn voor een veilig, duurzaam en efficiënt OV. Hierbij moet er ook voldoende aandacht zijn om de gevolgen voor de directe omgeving te beperken. Daarnaast moet er gezocht worden naar alternatieve vormen van bekostiging en moet er een goede afweging worden gemaakt tussen meer infrastructuur en een betere benutting van de bestaande infrastructuur.

¹ Kamerbrief, "Toekomstbeeld OV", 6 februari 2019.

² Kamerbrief, "Toekomstbeeld OV", 6 februari 2019.

³ Rapport, "Contouren Toekomstbeeld OV 2040", februari 2019.

Een aantal onderzoeken naar spoorordering heeft eerder plaatsgevonden. Hieruit is een aantal conclusies getrokken die hier meegenomen worden.

Uit de Fyra-enquête

- Verantwoorde besteding van publieke middelen .
- Maak een expliciete keuze in de mate waarop marktwerking wordt toegelaten.
- Eigendomsverhouding NS-Staat kritisch tegen het licht houden.

Uit het Parlementair Onderzoek 'onderhoud en innovatie spoor'

- Wees niet bang om een aanbesteding stop te zetten als er te weinig realistische of twijfelachtige inschrijvers zijn.
- De spoorsector moet aangestuurd worden op basis van een langetermijnvisie en strategie.

Uit de beleidsdoorlichting (artikel 16 Openbaar vervoer en Spoor) blijkt:

- Bij het verwezenlijken van grote ambities of het oplossen van uitdagingen is het zeer van belang dat de informatievoorziening, tussen de NS, ProRail en IenW goed verloopt. Bij de infrastructurele inrichting van het spoor is een grote ambitie en een goede informatievoorziening dan van essentieel belang.
- Daarnaast is het formuleren van duidelijke beleidsdoelen en begrotingsdoelstellingen belangrijk om te sturen op de prestaties van de spoorvervoerder(s).

Uit het rapport "Kiezen voor een goed spoor"

- Er zijn meerdere ordening op het spoor mogelijk, die kunnen dienen als middel om de (gestelde) doelen op het spoor te behalen.
- Iedere ordening heeft voor- en nadelen.
- De keuze voor een andere ordening moet tijdig en weloverwogen worden genomen en het belang van bestendigheid, duurzaamheid en consistentie van gemaakte keuzes is groot.
- Er wordt een aantal "no-regret" maatregelen aanbevolen: versterk de kennisfunctie en regierol van het ministerie voor betere met regionale overheden afgestemde besluitvorming; verbeter de kwaliteit van de sturing via concessievoorwaarden, het toezicht en de handhaving. Laat ruimte voor innovatie; verhelder de rol en positie van NS; onderzoek op welke wijze de bekostigingssystematiek van het spoor kan bijdragen aan optimalisatie van integrale besluitvorming door infrastructuurbeheerder en vervoerders in lijn met het publieke belang.

Conclusies uit eerdere onderzoeken

Het is van belang om eerdere onderzoeken en de aanbevelingen die daaruit voortkomen niet te vergeten. Sommige aanbevelingen zijn belangrijk om in het achterhoofd te houden, wanneer we het hebben over de ordening op het spoor.

Op deze pagina wordt er aandacht besteed aan de Fyra-enquête en aan het parlementair onderzoek Onderhoud en Innovatie Spoor.

Voor meer informatie: Zie beide rapporten:



Uit de Fyra-enquête en het Parlementair Onderzoek 'onderhoud en innovatie spoor' blijken heldere, realistische keuzes, langetermijnvisie en sterke sturing van groot belang

Enquêtecommissie Fyra¹:

- *Maak, uitgaande van het algemeen belang van goed openbaar vervoer en een verantwoorde besteding van publieke middelen, een expliciete keuze voor de mate van marktwerking die gewenst is bij het invullen van het spoorvervoer en acteer daar logisch en consequent op.*
- *Voor alle scenario's moet gelden dat met betrekking tot NS de structuur, activiteiten, governance, aansturing, positionering ten opzichte van de Staat en gewenste eigendomsverhoudingen kritisch tegen het licht worden gehouden.*
- *Het kabinet dient bij de besluitvorming over de aanleg van nieuwe spoorweginfrastructuur voor een goede samenhang tussen infrastructuur en vervoer te zorgen. De aanleg van infrastructuur is geen doel op zich, maar een middel voor het bereiken van vervoersdoelen.*

Wanneer er specifiek voor een aanbesteding wordt gekozen van (een deel van) het HRN, dan moeten de volgende punten worden meegenomen:

- *Wees alert als zich een situatie voordoet dat slechts één inschrijver stelt het gevraagde te kunnen bieden, terwijl alle andere inschrijvers aangeven het gevraagde niet of slechts onder voorbehoud te kunnen leveren. Deze situatie is niet alleen risicovol voor de onderhandelingspositie ten opzichte van deze ene inschrijver, maar rechtvaardigt ook twijfel of het gevraagde wel realiseerbaar is. Besteed in een dergelijke situatie bijzondere aandacht aan een gedegen risicoanalyse. Overweeg de aanbesteding te staken.*
- *Besteed voorafgaand aan het sluiten van een contract niet alleen aandacht aan de prestatie die van de wederpartij verlangd wordt, maar maak ook een risicoanalyse, waaruit blijkt welke factoren en omstandigheden het bereiken van het contractdoel in de weg kunnen staan en welke maatregelen genomen moeten worden indien bepaalde, vooraf geïnventariseerde risico's zich daadwerkelijk voordoen.*

Parlementair Onderzoek onderhoud en innovatie spoor²:

- *Het Nederlandse spoor levert in internationaal opzicht hoge verkeersprestaties. Er zijn echter wel risico's voor het behoud van dit niveau. Er zijn bijvoorbeeld veel technische storingsen, lage onderhoudsbudgetten en er is een lage vervangingsgraad.*
- *Het ontbreekt aan visie en regie op het Nederlandse spoor. Dit houdt in dat er teveel wordt gekeken naar de korte termijn.*
- *De Tweede Kamer onvoldoende wordt geïnformeerd over de spoorbudgetten.*
- *Er genoeg aanknopingspunten zijn om het European Rail Traffic Traffic Management System (ERTMS) landelijk in te voeren.*

De belangrijkste aanbevelingen van het Parlementair Onderzoek waren:

- *De spoorsector moet aangestuurd worden op basis van een langetermijnvisie- en strategie die zich zowel richt op de inrichting en het gebruik van het spoor als op onderhoud, vervanging en aanleg.*
- *De minister van I&W moet een stevigere, samenbindende positie innemen in de aansturing van de spoorsector en ook zijn/haar technisch-inhoudelijke kennis aanvullen.*
- *De vervoersconcessie en vervoersplannen moeten actiever gebruikt worden als sturingsmiddel.*
- *ProRail moet in staat worden gesteld om onderhoud en vervanging zodanig in te richten dat de kwaliteit op lange termijn wordt gewaarborgd.*
- *Er moet overwogen worden of het aandeelhouderschap van de NS weer onder de minister van I&W kan komen.*

¹ Parlementaire Enquêtecommissie, "De reiziger in de kou", oktober 2015.

² Parlementair Onderzoek, "Eindrapport: Onderhoud en innovatie spoor", februari 2012.

Aanbevelingen samengevat

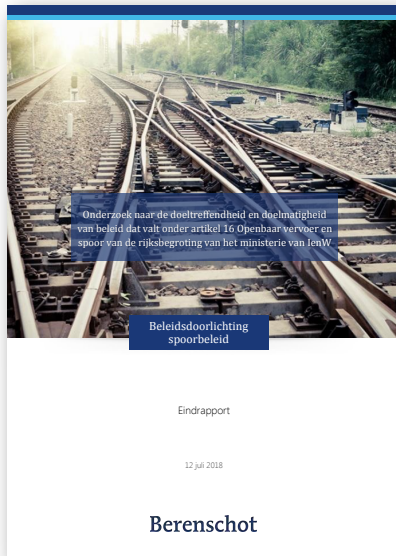
- Verantwoorde besteding van publieke middelen.
- Maak een expliciete keuze in de mate waarop marktwerking wordt toegelaten.
- Eigendomsverhouding NS-Staat kritisch tegen het licht houden.
- Wees niet bang om een aanbesteding stop te zetten als er te weinig realistische of twijfelachtige inschrijvers zijn.
- De Minister van IenW moet een stevigere positie innemen in de aansturing van de spoorsector.
- De spoorsector moet aangestuurd worden op basis van een langetermijnvisie en strategie.

Conclusies uit eerdere onderzoeken

Het is van belang om eerdere onderzoeken en de aanbevelingen die daaruit voortkomen niet te vergeten. Sommige aanbevelingen zijn belangrijk om in het achterhoofd te houden, wanneer we het hebben over de ordening op het spoor.

Op deze pagina wordt er aandacht besteed aan de beleidsdoorlichting art. 16 OV en spoor.

Voor meer informatie: Zie het rapport:



Uit de beleidsdoorlichting (artikel 16 Openbaar vervoer en Spoor) blijkt het goede verloop van de informatievoorziening tussen NS, ProRail en IenW zeer belangrijk, naast het formuleren van duidelijke beleidsdoelen en begrotingsdoelstellingen

Het doel van dit onderzoek en de beleidsdoorlichting van artikel 16 was om een goed beeld te krijgen van hoe doeltreffend en doelmatig het beleid op het gebied van openbaar vervoer en spoor in de afgelopen jaren is geweest. Hierbij is er onderzocht wat de succesfactoren waren en op welke onderdelen er verbeteringen te behalen zijn. De insteek was om op basis van deze inzichten en aanbevelingen het OV- en spoorbeleid in de komende jaren na het onderzoek verder te optimaliseren.¹

Algemene bevindingen²

- *In het onderzoeksrapport wordt geconcludeerd dat goede stappen zijn gezet in het verbeteren van het spoorproduct en het behalen van de LTSA doelen. Tegelijkertijd is het niet mogelijk om heldere uitspraken te doen over het bereiken van de doelen en de doelmatigheid van de beleidsinstrumenten. De aanbevelingen zijn gericht op het aanscherpen van de beleidsdoelstellingen en de indicatoren die deze doelstellingen meten, het evalueren van aanlegprojecten om meer zicht te krijgen op de resultaten ten opzichte van de oorspronkelijke doelen en op het waar mogelijk vereenvoudigen van de informatiebehoefte aangaande de concessiesturing.*
- *De beleidsdoorlichting laat zien dat er op veel afzonderlijke onderdelen deelresultaten geboekt zijn die allen hebben bijgedragen aan de beleidsdoelen, waardoor het spoor voor de reiziger en de verlader een aantrekkelijke optie kan zijn en dat heeft geleid tot meer gebruik van het spoor.*

Aanbevelingen voortvloeiend uit het onderzoek²

- *Formuleer duidelijke beleids- en begrotingsdoelstellingen en verbindt hier indicatoren aan die meerjarig systematisch gemeten worden.*
- *Het evalueren van aanlegprojecten om de resultaten en effecten goed te kunnen vergelijken ten opzichte van de oorspronkelijke beleidsdoelen. Het advies is daarbij om niet enkel geïsoleerd te kijken naar het project, maar ook naar de netwerkeffecten.*
- *Het aansluiten van de informatie op de informatiebehoefte bij de concessiesturing. Zowel vanuit IenW als vanuit de Tweede Kamer bestaat bijvoorbeeld de behoefte om meer informatie te krijgen wanneer de prestaties op een specifiek punt achterblijven of gezamenlijk wordt gewerkt aan het verwezenlijken van een grote ambitie.*

¹ Kamerbrief, "Beleidsdoorlichting Infrastructuur en Milieu", september 2017.

² Kamerbrief, "Beleidsdoorlichting OV en Spoor", november 2018.

Belangrijke aanbevelingen

- Bij het verwezenlijken van grote ambities of het oplossen van uitdagingen het zeer van belang is dat de informatievoorziening tussen de NS, ProRail en IenW goed verloopt. Bij de inrichting van het toekomstige spoor is een grote ambitie en een goede informatievoorziening dan van essentieel belang.
- Daarnaast is het formuleren van duidelijke beleidsdoelen en begrotingsdoelstellingen, ongeacht de wijze van gunning, belangrijk om te sturen op de prestaties van de spoorvervoerder(s).

Conclusies uit eerdere onderzoeken

Het is van belang om eerdere onderzoeken en de aanbevelingen die daaruit voortkomen niet te vergeten. Sommige aanbevelingen zijn belangrijk om in het achterhoofd te houden, wanneer we het hebben over de ordening op het spoor.

Op deze pagina wordt er aandacht besteed aan het rapport *Kiezen voor een goed spoor*.

Voor meer informatie: Zie het rapport.



Het rapport “Kiezen voor een goed spoor” schets scenario’s voor de toekomst van het spoor en concludeert dat er meerdere scenario’s mogelijk zijn, en dat het van belang is dat een eventuele keuze tijdig en weloverwogen genomen moeten worden.

Aanleiding onderzoek en hoofdconclusies

In het rapport “De reiziger in de kou” trok de parlementaire enquêtecommissie Fyra stevige conclusies. Volgens de enquêtecommissie ontbrak het de Staat aan een toekomstvisie. Een aanbeveling was om tijdig te beginnen met de voorbereiding van de besluitvorming die de ordening op het spoor raakt.

Op basis van die aanbeveling is het rapport ‘Kiezen voor een goed spoor’ geschreven en daarin worden er meerdere scenario’s geschetst voor een mogelijke toekomstige inrichting van het Nederlandse spoor. Globaal zijn er, volgens het rapport, de volgende scenario’s mogelijk:

- 1) Model nationale vervoerder
- 2) Hybride model
- 3) Concurrentiemodel

(zie voor verdere uitleg het rapport)

*Het rapport komt tot de conclusies dat ieder model voor- en nadelen heeft. In de keuze die in de toekomst gemaakt gaat worden, moet het idee voorop staan dat ordening en sturing op het spoor middelen zijn, en geen doel op zich. Daarbij geldt dat de keuze voor één van “de sporen” implicaties heeft voor de toekomst. Een keuze voor een beweging in de ene richting betekent dat het onlogisch en aanzienlijk moeilijker en duurder wordt om in de toekomst een keuze voor een beweging in de tegenovergestelde richting te maken. Hoe ook gekozen wordt, het belang van **bestendigheid**, **duurzaamheid** en **consistentie** van gemaakte keuzes is groot – voor de sector en voor de reiziger.*

Voorgestelde no-regret maatregelen¹

- *Versterk de kennisfunctie en regierol van IenM voor betere met regionale overheden afgestemde besluitvorming.*
- *Ontwikkel een sector-brede onafhankelijke monitor, voor jaarlijkse meting van de prestaties van alle concessies met dezelfde methodiek en in een uniform format, zodat de resultaten vergelijkbaar zijn. Doel is alle relevante data en informatie beschikbaar te hebben voor besluitvorming over de optimale marktordering en sturing.*
- *Beleg de deeltaken die voortvloeien uit de stelselverantwoordelijkheid bij instituties die beschikken over de kennis en onafhankelijkheid om die goed te borgen.*
- *Verbeter de kwaliteit van de sturing via concessievoorwaarden, het toezicht daarop en de handhaving ervan. Laat daarbij ruimte voor innovatie.*
- *Verhelder de rol en positie van NS – expliciteer welke taken NS uitvoert die voortvloeien uit de stelselverantwoordelijkheid van IenM en onder welke voorwaarden NS al dan niet kan meedingen bij eventuele openbare aanbestedingen.*
- *Verbeter het reisgemak, bv. door realisatie Nederlandse vervoerderonafhankelijke single check-in/check-out, en real time reisinformatie op maat.*
- *Ondersteun de verdere ontwikkeling van brancheorganisatie OVNL en stimuleer haar om een actieve rol te spelen bij het sectorbreed borgen van kennis, kunde en vakmanschap.*
- *Onderzoek op welke wijze de bekostigingssystematiek van het spoor kan bijdragen aan optimalisatie van integrale besluitvorming door infrastructuurbeheerder en vervoerders in lijn met het publieke belang.*

¹ Rapport “Kiezen voor een goed spoor” maart 2017, pg. 57.

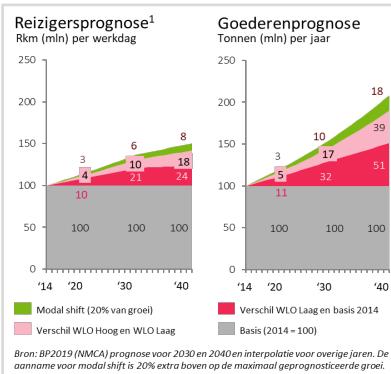
Belangrijke bevindingen

- Het rapport benadrukt een tijdige en weloverwogen besluitvorming over de toekomstige ordening op het spoor, en het belang van bestendigheid, duurzaamheid en consistentie van de gemaakte keuzes.
- Iedere ordening heeft voor- en nadelen en kan als middel worden gebruikt om de (gestelde) doelen op het spoor te bereiken.
- Daarbij is het belangrijk om te beseffen dat het lastig is om grote wijziging in de ordening aan te brengen, als er een bepaalde richting is ingeslagen. Wees daar bewust van bij de toekomstige besluitvorming.
- Het rapport benadrukt daarnaast dat we niet moeten vergeten dat de prestaties op het Nederlandse spoor goed zijn en dat er ook verschillende no-regret maatregelen kunnen worden genomen, ongeacht de toekomstige ordening, om de doelstellingen op het spoor te bereiken en de prestaties (verder) te verbeteren.

Hoofdstuk ontstaan in samenwerking met en op basis van analyses van ProRail BV

Vraaggroei en capaciteit van het netwerk

Aanzienlijke maar onvoorspelbare groei vervoersvraag, geconcentreerd in de Randstad, ...



... samen met hoge ambities TBOV en spoor goederenvervoer

... leiden tot hoge ambities voor het spoor netwerk.

Toetsingskader

- Capaciteit
- Kwaliteit
- Kostenefficiëntie
- Adaptiviteit
- Toets vervoerwaarde

Om – conform beleid – kostenefficiënt, adaptieve capaciteit en kwaliteit toe te voegen aan het spoornetwerk is een slimme, gefaseerde combinatie van logistieke, technische en infrastructurele maatregelen nodig

ProRail heeft onderzoek gedaan naar mogelijke netwerkindelingen die aansluiten op de lange termijn vervoersvraag en beleidsdoelen. Daarbij is gekeken naar (combinaties van) drie beleidsknoppen :

- **Uitbreiding infrastructuur:** aanleggen van extra infrastructuur zoals viersporigheid, extra perrons of fly-overs zodat er meer treinen kunnen rijden.
- **Technische systeemsprongen:** ERTMS, 3kV, ATO en TMS verhogen mogelijk de capaciteit door meer treinen per uur over één spoor te laten rijden.
- **Logistieke maatregelen:** Ontmengen (één product op één spoor) en ontvlechten (het onafhankelijk maken van lijnvoeringen) leidt tot kleinere snelheidsverschillen, minder logistieke afhankelijkheden en een minder complex systeem.

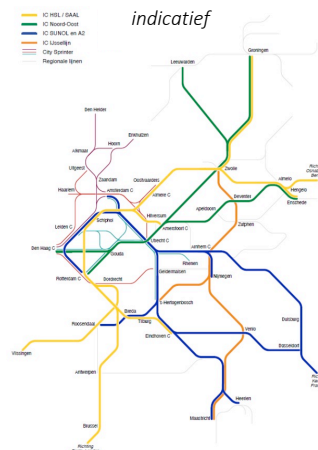
Voorlopige bevindingen van ProRail:

1. om de vervoergroei te kunnen accommoderen lijkt combinatie van 3 beleidsknoppen aantrekkelijk;
2. logistiek ontmengen/ontvlechten kan daarbij een kansrijk element vormen;
3. dit kan tevens de basis vormen voor een gefaseerde uitbreiding van de capaciteit.

Het onderzoek is uitgevoerd op basis van expert judgement en team analyse van ProRail. De ideeën die hieruit zijn voortgekomen dienen nader onderzocht te worden in Toekomstbeeld OV. Er zijn daarbij nog vragen en onzekerheden, zoals (niet uitputtend):

- Wat zijn de effecten voor de reiziger in termen van gegeneraliseerde reistijd, aantal overstappen, zitplaatskans?
- Wat doet dit met de vervoerwaarde?
- Wat doet dit met transfer capaciteit stations?
- Welke investeringen zijn nodig en wanneer?
- Hoe moeten de systeemsprongen gefaseerd en geprioriteerd worden?
- Nadere impact analyse

Bij toepassing op Nederland kunnen bijvoorbeeld 6 logistieke hoofddassen ontstaan (tevens samen te voeren naar 3 deelnetwerken),



- Logistiek ontvlechten gebeurt al sinds 2007.
- Ook in het huidige HRN zijn al 3 logistieke hoofddassen te onderscheiden.
- Resterende netwerk afhankelijkheden maken adaptieve ontwikkeling moeilijk

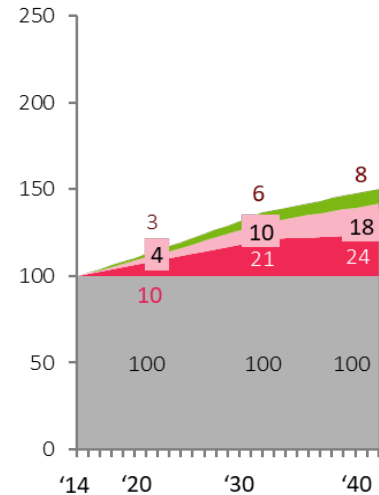
Logistiek ontmengen/ontvlechten als kansrijk element; mogelijke baten

	Capaciteit	Meer treinen per uur mogelijk over één spoor omdat kruisende stromen (die vertragend werken) komen te vervallen.
	Operationele kwaliteit	Lagere verwevenheid in het systeem resulteert in hogere punctualiteit, terwijl planning en be-/bijsturing eenvoudiger is. Dit is randvoorwaardelijk voor frequentieverhoging ('Beter & Meer').
	Kostenefficiëntie	Logistiek ontmengen/ontvlechten levert capaciteit op tegen veel lagere kosten dan enkel infrastructuur-investeringen.
	Adaptief vermogen	Frequentie en snelheid op corridors kunnen onafhankelijk van elkaar worden verhoogd zonder het hele systeem te raken. Dit biedt ruimte voor aanpassingen aan veranderende vraag én aan (regionale) ambities.
	Vervoerwaarde	Logistiek ontmengen/ontvlechten creëert mogelijkheden voor frequentieverhoging en versnelling, maar levert soms ook extra overstap op.
daarnaast	Technische systeemsprongen	Prioritering en fasering van systeemsprongen is mogelijk, waardoor de baten van technische systeemsprongen beschikbaar komen waar ze het meest nodig zijn

Groei van de vraag

Reizigersprognose¹

Rkm (mln) per werkdag

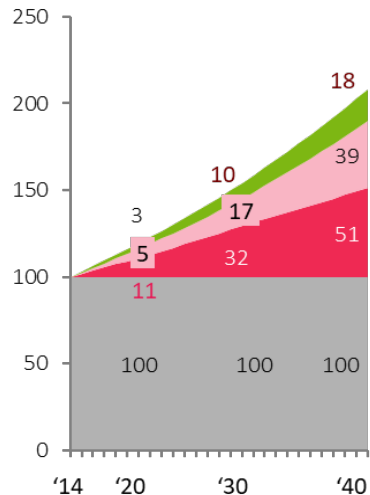


Modal shift (20% van groei)

Verschuif WLO Hoog en WLO Laag

Goederenprognose

Tonnen (mln) per jaar



Verschuif WLO Laag en basis 2014

Basis (2014 = 100)

Bron: BP2019 (NMCA) prognose voor 2030 en 2040 en interpolatie voor overige jaren. De aanname voor modal shift is 20% extra boven op de maximaal geprognosticeerde groei.

Hoge ambitie Toekomstbeeld OV

'Een goede bereikbaarheid voor individuele reizigers maakt Nederland tot een van de meest concurrerende, leefbare en duurzame landen in de wereld'. Daaruit af te leiden doelen:

- Voor de reiziger moet het OV snel, veilig, comfortabel, betrouwbaar en betaalbaar zijn.
- Voor de maatschappij moet het duurzaam, opvangen van mobiliteitsgroei, kostenefficiënt, innovatief.

Hoge ambitie goederenvervoer

'De concurrentiepositie van het spoorgoederenvervoer in Nederland moet versterkt worden om economische en duurzaamheids-doelen te realiseren. Het streven is groei van 30 – 50% (in tonnage) in 2040.

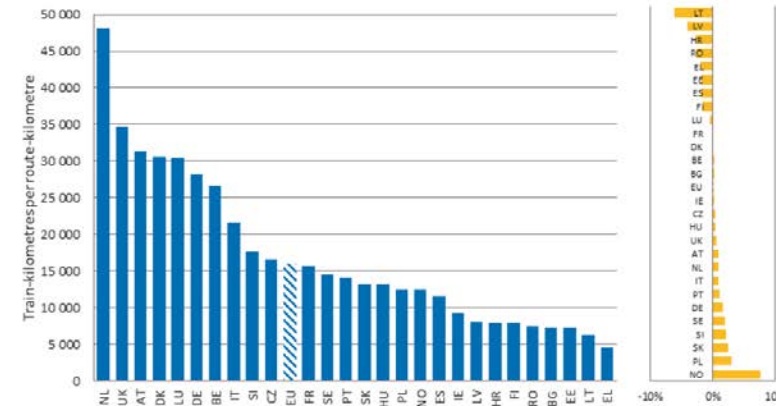
De sector benadrukt het belang van toename van capaciteit voor goederenvervoer om de bereikbaarheid van Nederlandse zeehavens, inland terminals en belangrijke industrieën te waarborgen.

Er is een forse groei voorspeld, het tempo ervan is nog onzeker.

De groei concentreert zich met name in de Randstad en komt daar veel hoger uit dan in de rest van het land.

Het netwerk is nu al zeer druk bezet

Figure 9: Network utilisation in 2016 and compound average growth rate, 2011-2016



Source: RMMS, 2018 and Statistical pocketbook, 2018

Groei in Randstad

Groei treinreizen tot 2040



Bron: Contouren Toekomstbeeld OV 2040, p. 6

Contouren Toekomstbeeld OV

'Richting 2030 en 2040 voorzien we reeds een autonome groei in het OV van 30% tot 40%. Ook voor het spoorgoederenvervoer wordt een sterke groei beoogd (van 41 miljoen ton nu naar 54 tot 61 miljoen ton in 2030).

Het OV-netwerk op het spoor en voor bus, tram en metro loopt door de groei van personen- en goederenvervoer op een aantal plaatsen tegen capaciteits- en kwaliteitsgrenzen aan. De reiziger ervaart deze drukte met name in de (hyper) spits.

In de NMCA van 2017 zijn de grootste bereikbaarheidsknelpunten na uitvoering van het huidige MIRT reeds benoemd.'

Uitdagingen voor het lange-termijn spoornetwerk

- Op basis van de NMCA is het duidelijk dat het spoorvervoer (zowel personen als goederen) zal groeien. Het tempo en waar precies de groei als eerste optreedt is niet geheel voorspelbaar.
- Groei in de Randstad leidt tot capaciteitsknelpunten, die vragen om grootschalige infrastructuuruitbreiding.
- Tegelijkertijd moet er ruimte zijn voor regionale ambities en maatwerk.
- De beschikbare investeringsruimte is beperkt; er is nog geen investeringsagenda voorbij PHS.
- Spoorinnovaties en infrastructuurinvesteringen zijn omvangrijk, complex, kostbaar en kennen lange implementatietijd.
- Realiseerbaarheid wordt beperkt door de beschikbaarheid van vakmensen en het blijven rijden tijdens bouw.
- Omgevingsfactoren (geluid, trillingen etc.) hebben een beperkende invloed op de infrastructuur en het aantal treinen.

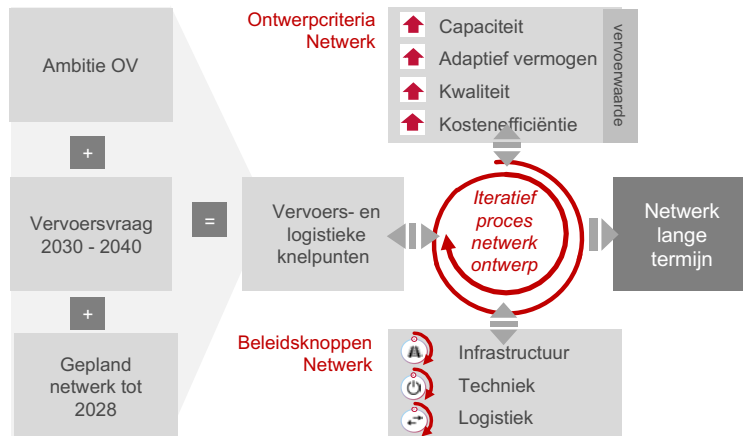
¹ Geïndexeerd

² Gedetailleerde vervoersprognoses ProRail op basis van WLO Hoog, geïndexeerd

Capaciteit Onderzoeksmethode

Proces netwerk ontwerp ProRail

- De combinatie van stijgende vervoersvraag, ambitie van (regionale) overheden en het infrastructuurnetwerk zoals nu bekend in 2028 geeft knelpunten richting 2040.
- In een iteratief proces van netwerk ontwerp worden oplossingen gezocht voor knelpunten, geoptimaliseerd naar ontwerp criteria van het netwerk (die volgen uit de ambities TBOV), door aan drie beleidsknoppen voor het netwerk te draaien: infrastructuur, technische en logistieke oplossingen.
- Dit leidt in een aantal iteratieslagen tot een netwerk voor de lange termijn.



ProRail heeft onderzocht welke combinatie van infrastructuur, technische en logistieke maatregelen optimaal aansluit op de ambities voor het spoornetwerk van de toekomst

Ambities netwerk van de toekomst volgen uit ambities TBOV en goederen en vraaggroei:

- **Capaciteitsuitbreiding.** Het netwerk moet een hogere capaciteit leveren om te voldoen aan de groeiende vraag én de hoge ambities .
- **Adaptief.** Het netwerk moet zo worden ingericht dat ingespeeld kan worden op veranderende vraag én op specifieke regionale behoeften.
- **Kwaliteit.** In lijn met de ambities TBOV moet de kwaliteit van het spoorproduct voor de reiziger omhoog.
- **Kostenefficiënt.** De capaciteitsuitbreiding van het netwerk moet tegen beperkte kosten gerealiseerd worden.
- **Vervoerwaarde** als toetssteen.

Deze ambities dienen als ontwerpcriteria voor het toekomstige netwerk.

Drie beleidsknoppen om de capaciteit op het spoorwegnetwerk te kunnen verhogen

- **Extra infrastructuur:** Aanleggen nieuwe infrastructuur, zoals viersporigheid, extra perrons of flyovers zodat er meer treinen kunnen rijden.
- **Technische systeemspongen:** ERTMS, 3kV, ATO en TMS verhogen capaciteit door de mogelijkheid om meer treinen per uur over één spoor te rijden.
- **Logistieke maatregelen:** *Ontmengen* (één product op één spoor) en *ontvlechten* (het onafhankelijk maken van lijnvoeringen) leidt tot kleinere snelheidsverschillen, minder logistieke afhankelijkheden en een minder complex systeem.

NB: Andere beleidsknoppen met invloed op capaciteit, zoals vraagsturing, zijn buiten scope van het ProRail-onderzoek gebleven

Capaciteit scheppen Beleidsknoppen

Beleidsknop “extra infrastructuur”

Aanleg van infrastructuur is een effectieve wijze om capaciteit toe te voegen. Dit alléén lijkt vanuit kosten en fysieke ruimte echter op lange termijn niet houdbaar.

Voorbeeld van onhaalbare combinatie van investeringen

2 extra sporen Amsterdam Zuid (totaal 8 perronsporen Asdz) – Weesp en Almere Poort – Almere met dubbele vrije kruisingen Gaasperdam

2 extra sporen Riekerpolder – Hoofddorp (nieuwe tunnel Shl met nieuw perron; uitbreiding Hoofddorp)

4 sporen Nieuw Vennep – Sassenheim

4 sporen Houten Castellum – Waardenburg

4 sporen Utrecht – De Haar aansluiting



Alleen al het oplossen van de capaciteitsknelpunten is zeer **kapitaalintensief**. Het oplossen van de knelpunten en enkele ambities kost naar verwachting met alleen infrastructuur > €20 mrd¹). Op een deel van het netwerk zijn andere knoppen nodig.



Realiseerbaarheid: een groot pakket aan maatregelen aan bestaand spoor vraagt een lange doorlooptijd en veel afhankelijkheden.

¹ het bedrag van 20 mrd. is indicatief. Deze projecten zijn gebaseerd op het alleen oplossen van de capaciteitsknelpunten met infra-investeringen zonder systeemsprong of ont mengen. Indien we het niet-ontmengen netwerk in meer detail uit zouden werken, zou hier ook best 15 (of 30) miljard uit kunnen komen. Belangrijk is dat ongeacht de investeringsomvang, investeringen effectief moeten blijven. Door groei neemt de restcapaciteit af en moeten lastige keuzes gemaakt worden. In een stakeholderveld met uiteenlopende wensen en belangen komt een gemeenschappelijke visie op een (effectief) eindbeeld dan moeilijk tot stand.

“Extra infrastructuur” alleen is niet houdbaar,
“Technische systeemsprongen” vereisen een slimme fasering en prioritering;
“Logistieke maatregelen” kan een kansrijk element vormen.

Beleidsknop “technische systeemsprongen”

Systeemsprongen kunnen de capaciteit vergroten doordat het bestaande spoor intensiever kan worden bereiden

- De baten van verschillende systeemsprongen versterken elkaar.
- De systeemsprongen zijn complex, kostbaar en hebben een zeer lange doorlooptijd.
- Vanuit vervangingsbehoeften komen juist de delen van het netwerk waar zich knelpunten bevinden als laatste aan de beurt.
- Er is dus behoefte aan een slimme fasering en prioritering gekoppeld aan de ontwikkeling van het netwerk.
- Naar de winst van 3kV wordt een onderzoek gestart.

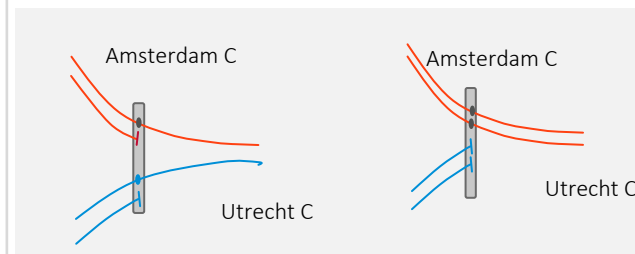
Baten	ERTMS	3 kV	TMS	ATO
Technische opvolgtijd verlagen t.o.v. huidige 3 minuten (= "korter achter elkaar rijden")	✓	✓		✓
Rijtijdspeling verlagen t.o.v. huidige 60 seconden buffertijd (= "preciezer rijden en halteren")	✓		✓	✓
Rijtijdverschillen verkleinen door versnelde aanzet (= "sneller optrekken")		✓		
Toereikende be- en bijsturing bij geïntensiveerd treinverkeer	✓		✓	✓
Voldoende vermogen op het net		✓		
Topsnelheid verhogen t.o.v. huidige 140 km/h	✓	✓		

Beleidsknop “logistieke maatregelen”

Bij het logistiek ont mengen worden lijnvoeringen onafhankelijk van elkaar gemaakt.

Vóór 2007

Vanaf 2007



In 2007 is in Amsterdam Centraal een corridor ontstaan vanuit de richting Utrecht (en Gouda) in de richting Alkmaar (en Hoorn). Voorheen reden er ook treinen vanuit de richting Utrecht naar Haarlem – Zandvoort. Door op deze manier te werk te gaan, komen kruisende treinen lopen te vervallen.

Het proces van logistiek ont vlechten in het HRN is al in 2007 ingezet.

- 2007 Vanuit Utrecht, na Amsterdam C., niet meer alterneren naar Alkmaar én Haarlem
- 2007 Vanuit Rotterdam, na Utrecht, niet meer alterneren naar Amersfoort én Arnhem
- 2009 Vanuit Arnhem, na Utrecht, niet meer alterneren naar Den Haag én Amsterdam
- 2012 Vanuit Leiden, na Schiphol, niet meer alterneren naar Amsterdam Z. én Amsterdam C.
- 2013 Vanuit Zwolle, na Amersfoort, niet meer alterneren naar Utrecht én Amsterdam (Hanzelijn)
- 2017 Ontmenging van de infra in Utrecht C.: 5 fysiek gescheiden corridors (DSSU)
- 2023 Besloten voor ontmenging: vanuit Utrecht altijd Amsterdam Z. – Leiden en vanuit Weesp altijd HSL-Z – Rotterdam

Capaciteit scheppen Beleidsknoppen

Logistiek ontmengen/ontvlechten als kansrijk fundament met als mogelijke baten:



Capaciteit

Meer treinen per uur mogelijk over één spoor omdat kruisende stromen (die vertragend werken) komen te vervallen.



Operationele kwaliteit

Lagere verwevenheid in het systeem resulteert in hogere punctualiteit, terwijl planning en be-/bijsturing eenvoudiger is. Dit is randvoorwaardelijk voor frequentieverhoging ('Beter & Meer'-filosofie)



Kosten-efficiëntie

Logistiek ontmengen/ontvlechten levert capaciteit op tegen veel lagere kosten dan enkel infrastructuur-investeringen.



Adaptief vermogen

Frequentie en snelheid op corridors kunnen onafhankelijk van elkaar worden verhoogd zonder het hele systeem te raken. Dit biedt ruimte voor aanpassingen aan veranderende vraag én aan (regionale) ambities.



Vervoer-waarde

Logistiek ontmengen/ontvlechten creëert mogelijkheden voor frequentieverhoging en versnelling, maar levert soms ook extra overstap op.

Daarnaast

Technische systeem-sprongen

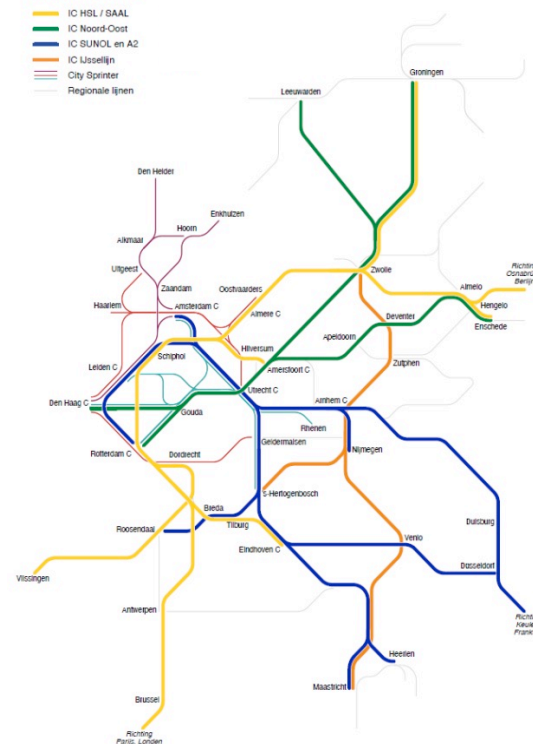
Prioritering en fasering van systeem-sprongen is mogelijk, waardoor de baten van technische systeem-sprongen beschikbaar komen waar ze het meest nodig zijn.

Slimme combinatie van de 3 beleidsknoppen met logistiek ontmengen/ontvlechten als kansrijk element zorgt voor hogere operationele kwaliteit en maakt prioritering van systeem-sprongen mogelijk

Voorbeeld: na verdere ontmenging kan een adaptief netwerk met 6 logistieke assen ontstaan

Door ontmengen op 6 dienstregelingspunten – de meeste al voorzien in TBOV – kunnen zes logistieke hoofdasen ontstaan. Deze zijn ook samen te voegen in drie deelnetwerken.

- Geel: HSL & SAAL
- Blauw: SUNOL & A2
- Groen: Noord-Oost
- Oranje: IJssel/Maaslijn
- Rood: City Sprinter "Rondje Randstad"
- Paars: City Sprinter Noord Holland



Logistiek ontmengen/ontvlechten verhoogt het adaptief vermogen van het netwerk

- **Het spoorwegnetwerk is van oudsher landelijk geoptimaliseerd en kent zeer veel onderlinge afhankelijkheden.** Niet alleen worden de treintijden in de ene hoek van het land deels bepaald door de openingstijden van een spoorbrug in een andere hoek van het land, maar ook personeels- en materieelinzet zijn door de landelijke verwevenheid zeer complex. In het huidige HRN zijn al 3 logistieke hoofdasen te onderscheiden. Daarnaast zijn er 'belemmerende afhankelijkheden die ontwikkeling blokkeren en dwingen tot een 'one size fits all' ontwerp dat alleen in een big bang gerealiseerd kan worden.
- Het logistiek ontmengen/ontvlechten van het netwerk zorgt ervoor dat er **logistieke assen ontstaan**, waarbij de ene logistieke as in de operationele uitvoering geen 'last' heeft van de andere logistieke as.
- Dit zorgt ervoor dat wensen en beleidsambities ten aanzien van een regio of locatie sneller en ruimer kunnen worden gerealiseerd: beleidskeuzes op de ene plaats kunnen onafhankelijk van beleidskeuzes op de andere plaats worden gemaakt.
- Dit zorgt ervoor dat het spoornetwerk toegerust is om de vraaggroei daar op te vangen, waar die zich het meest of het eerst manifesteert.

Juridisch kader: het 4^e Spoorwegpakket

Het 4^e spoorwegpakket bestaat uit Europese richtlijnen en verordeningen die beogen de barrières voor de eenwording van de Europese spoorwegruimte wegnemen. Ook wil het pakket de veiligheid, interoperabiliteit en betrouwbaarheid van die spoorwegruimte verbeteren.

Het pakket bestaat uit een marktpijler en een technische pijler:

- De technische pijler, die betrekking heeft op de veiligheid en interoperabiliteit van het Europese spoorwegsysteem, blijft hier verder buiten beschouwing.
- De marktpijler heeft betrekking op de steeds verdergaande openstelling van de spoormarkt waarbij de mogelijkheden voor het onderhands gunnen van openbaredienstcontracten voor spoorvervoer worden beperkt en waarbij spoorwegondernemingen recht op toegang tot de infrastructuur krijgen ten behoeve van het verrichten van personenvervoerdiensten per spoor in de lidstaten.
- De marktpijler omvat: Wijziging van PSO-verordening (EG) nr. 1370/2007, met betrekking tot de openstelling van de markt voor het binnenlands personenvervoer per spoor; Wijziging van richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte (SERA-richtlijn);

Het juridisch kader voor de spoorwegsector is veranderd met de komst van het 4^e spoorwegpakket:

Aanbesteden is de hoofdregel, ook bij concessies voor spoorvervoer. Hierop blijven enkele uitzonderingen bestaan.

Nieuw is dat per 2025 een spoorwegonderneming in beginsel recht op toegang heeft tot het HRN zonder concessie ('open toegang').

Wijziging PSO-verordening: Ook bij concessies voor spoorvervoer wordt aanbesteding de hoofdregel. Hierop bestaan wel enkele uitzonderingen.

PSO staat voor Public Service Obligations, oftewel: openbaredienstverplichtingen

- Een openbaredienstverplichting is een prestatie in verband met het openbaar personenvervoer die een exploitant, indien hij zich door zijn eigen commerciële belangen zou laten leiden, zonder compensatie niet, of niet in dezelfde mate of onder dezelfde voorwaarden, zou leveren.
- Een openbaredienstverplichting kan bijvoorbeeld betrekking hebben op het exploiteren van niet-rendabele lijnen, het bieden van minimale frequenties, het hanteren van (maximum)tarieven of het verstrekken van reisinformatie.

Als een bevoegde instantie aan een exploitant van openbaar vervoer een exclusief recht en/of compensatie toekent voor de naleving van openbaredienstverplichtingen is zij op grond van de PSO-verordening verplicht een openbaredienstcontract te sluiten.

- Een concessie in de zin van de Wp2000 behelst een exclusief recht.
- Een besluit tot verlening van een concessie is daarom een openbaredienstcontract in de zin van de PSO-verordening.

Een bevoegde instantie is in de regel verplicht een openbaredienstcontract aan te besteden. Op deze aanbestedingsplicht bestaan verschillende uitzonderingen:

- Tijdelijke uitzondering voor openbaar spoorvervoer: Tot 25 december 2023 mag een openbaredienstcontract voor vervoer per spoor (max. duur 10 jaar) onderhands worden gegund zonder dat de nieuwe voorwaarden van art. 5 lid 4bis PSO-verordening van toepassing zijn.
- 'Prestatie-vrijstelling': een bevoegde instantie kan een openbaredienstcontract vanaf 25 december 2023 onderhands gunnen als:
 - zij dit gerechtvaardigd acht in het licht van de relevante kenmerken van de markt en het spoorwegnet, en
 - het contract leidt tot een verbetering van de kwaliteit van de diensten of de kostenefficiëntie (of beide) ten opzichte van het vorige contract.
- Gunning aan interne exploitant: Deze uitzondering geldt alleen voor een bevoegde plaatselijke (= niet-landelijke) instantie. In Nederland vormt deze uitzondering de basis voor de onderhandse gunningen aan GVB, HTM en RET.

Wijziging SERA-richtlijn: Elke spoorwegonderneming heeft in beginsel recht op toegang tot de Nederlandse spoorweginfrastructuur ('open toegang')

Elke spoorwegonderneming heeft in beginsel recht op toegang tot de Nederlandse spoorweginfrastructuur:

- Enige uitzondering: recht op toegang mag worden beperkt wegens gevaar voor het economisch evenwicht van openbaredienstcontracten. Dit is onderworpen aan een voorafgaande analyse door de ACM.
- Een concessieverlener kan een opentoevang-vervoerder een heffing (o.b.v. artikel 12 SERA-richtlijn) opleggen. De heffing is bedoeld om de concessieverlener te compenseren voor openbaredienstverplichtingen vervat in openbaredienstcontracten.
- Het recht op toegang geeft nog geen recht op capaciteit. Capaciteit moet worden aangevraagd bij ProRail. Als infrastructuur overbelast is, past ProRail het besluit capaciteitsverdeling toe. Dit besluit wordt herzien. De SERA-richtlijn geeft de mogelijkheid om openbare dienstcontracten voorrang te verlenen bij overbelastverklaring.

Voor het hoofdrailnet geldt het recht op open toegang na afloop van de huidige HRN-concessie (per 1 januari 2025).

De houder van de volgende HRN-concessie (per 1 januari 2025) kan wel worden geconfronteerd met opentoevang-vervoer. Dat is het geval indien:

- Op het HRN voldoende capaciteit beschikbaar is voor het opentoevang-vervoer (naast het vervoer dat wordt uitgevoerd op grond van de HRN-concessie),
- De ACM oordeelt dat het opentoevang-vervoer het economisch evenwicht van de HRN-concessie niet in gevaar brengt.
- In de volgende HRN-concessie moet worden vastgelegd hoe partijen omgaan met opentoevang-vervoer. Er moet duidelijk zicht zijn op het concessievolume. Van belang is met name of/in hoeverre de concessiehouder wordt gecompenseerd voor dalende reizigersopbrengsten als gevolg van dit opentoevang-vervoer.

Tot uiterlijk 24 december 2023 mag een openbaredienstcontract voor vervoer per spoor (met een maximale duur van 10 jaar) onderhands worden gegund. Daarna alleen onder specifieke voorwaarden (aard en structuur van spoorwegmarkt of -net, en indien een dergelijk contract zou leiden tot een verbetering van kwaliteit of kostenefficiëntie, of beide).

Onderhandse gunning toegestaan tot december 2023

Europese teksten:

- **Tot uiterlijk 24 december 2023 is onderhandse gunning van openbaredienstcontract per spoor toegestaan:**
 - Artikel 5 lid 6 PSO-verordening luidt "Als de nationale wetgeving het niet verbiedt, kan een bevoegde instantie besluiten openbaredienstcontracten voor vervoer per spoor, met uitzondering van andere vormen van spoorvervoer, zoals metro of tram, onderhands te gunnen. In afwijking van artikel 4, lid 3, hebben deze contracten een maximumduur van tien jaar, behalve wanneer artikel 4, lid 4, van toepassing is."
- **Daarna veranderen de regels en de duur van contracten die intussen gegund worden mag maximaal tien jaar zijn:**
 - Artikel 8 lid 2 sub (iii) PSO-verordening luidt: "Artikel 5, lid 6, en artikel 7, lid 3, zijn niet langer van toepassing vanaf 25 december 2023. De duur van contracten die overeenkomstig artikel 5, lid 6, worden gegund tussen 3 december 2019 en 24 december 2023 bedraagt niet meer dan tien jaar."

Betekenis voor Nederland:

- De nationale wetgeving staat onderhandse gunning van een HRN-concessie toe
 - De Wp2000 staat de Minister toe een HRN-concessie onderhands te gunnen (zie artikel 61 lid 1 en artikel 64 lid 1 Wp2000).
- De HRN-concessie heeft uitsluitend betrekking op openbaar vervoer per spoor, en niet op metro of tram.
- Een langere looptijd dan 10 jaar is in geen geval toegestaan.
- Als de minister een beroep wil doen op artikel 5 lid 6 PSO-verordening dient de nieuwe HRN-concessie **uiterlijk 24 december 2023** te zijn verleend.

Na december 2023 is onderhandse gunning alleen mogelijk onder specifieke voorwaarden met betrekking tot de aard en de structuur van de spoorwegmarkt of het spoorwegnet, indien een dergelijk contract zou leiden tot een verbetering van de kwaliteit van de diensten of de kostenefficiëntie, of beide

Europese teksten:

- **Na december 2023 is gunning mogelijk onder voorwaarden**
 - Na 24 december 2023 is onderhandse gunning van een openbaredienstcontract toegestaan indien wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 5 lid 4 bis PSO-verordening: "Als de nationale wetgeving het niet verbiedt, kan de bevoegde instantie besluiten openbaredienstcontracten voor openbaar personenvervoer per spoor onderhands te gunnen:
 - **a) indien zij onderhandse gunning gerechtvaardigd acht in het licht van 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, en**
 - **b) indien een dergelijk contract zou leiden tot een verbetering van de kwaliteit van de diensten of de kosteneffectiviteit, of beide, in vergelijking met het eerder gegunde openbaredienstcontract. (...)**"

Betekenis voor Nederland:

- De nationale wetgeving staat onderhandse gunning van een HRN-concessie toe.
- De Minister komt beoordelingsruimte toe
 - ("(...) indien zij onderhandse gunning gerechtvaardigd acht (...)"), maar onderhandse gunning op grond van artikel 5 lid 4 bis PSO-verordening vergt een motivering.
- Om een zorgvuldig besluit te kunnen nemen zal de Minister een analyse moeten (laten) uitvoeren van de relevante kenmerken van de markt en het spoorwegnet, alvorens te besluiten over onderhandse gunning. In die analyse moeten (waar relevant) de genoemde aspecten (omvang, vraag, complexiteit, diensten,...) aan de orde komen.

Onderhandse gunning aan een interne exploitant

Europese teksten:

- Als de nationale wetgeving het niet verbiedt, kan een bevoegde plaatselijke overheid (of groepering van overheden) die geïntegreerde OV-diensten aanbiedt, besluiten onderhands een openbare dienstcontract te gunnen aan een eigen vervoerder. Meer precies en volledig:
 - PSO-verordening, artikel 5 lid 2: *“Als de nationale wetgeving het niet verbiedt, kan een bevoegde plaatselijke overheid, ongeacht of het gaat om een afzonderlijke overheid dan wel om een groepering van overheden die geïntegreerde diensten voor openbaar personenvervoer aanbiedt, besluiten zelf openbare personenvervoerdiensten aan te bieden of onderhands een openbare dienstcontract te gunnen aan een juridisch onafhankelijke entiteit waarover de bevoegde plaatselijke overheid — of in geval van een groepering van overheden, ten minste één bevoegde plaatselijke overheid — net als over haar eigen diensten zeggenschap uitoefent. In geval van openbaar personenvervoer per spoor mag de in de eerste alinea bedoelde groepering van overheden uitsluitend bestaan uit bevoegde plaatselijke overheden die niet bevoegd zijn voor het volledige grondgebied van een land. De openbare personenvervoerdienst of het openbare dienstcontract, als bedoeld in de eerste alinea, mag enkel de vervoersbehoeften van stedelijke agglomeraties of plattelandsgebieden, of beide, dekken. (...)”*
 - PSO-verordening, artikel 2 sub c: *„bevoegde plaatselijke overheid”: elk bevoegd overheidslichaam dat niet bevoegd is voor het volledige grondgebied van een land*

Betekenis voor Nederland:

- Dit vormt de juridische basis voor onderhandse gunningen door Stadsregio Amsterdam (aan het GVB) en Metropoolregio Rotterdam Den Haag (aan RET en HTM).
- De Minister is bevoegd voor het volledige grondgebied van Nederland.
 - Artikel 5 lid 2 lijkt daarom geen grond te bieden voor onderhandse gunning van een HRN-concessie door de Minister.
 - De delegatie van die bevoegdheid ten aanzien van enkele specifieke lijnen lijkt daaraan niet af te doen.
- Onderhandse gunning aan een interne exploitant voor het HRN lijkt alleen mogelijk als het HRN zou worden opgeknipt in regionale (deel)netten, waarbij de bevoegdheid concessies te verlenen voor elk net bij een afzonderlijke 'plaatselijke overheid' ligt.
- Een zodanig vergaande stelselwijziging valt buiten de reikwijdte van dit rapport.

Het recht op "open toegang" betekent het recht op het aanbieden van diensten, zonder concessies. Dit geldt sinds het 3^e Spoorwegpakket (2007) voor het internationaal personenvervoer. Met het 4^e Spoorwegpakket geldt het ook voor het binnenlandse personenvervoer.

- Het juridisch kader voor open toegang wordt gevormd door Richtlijn 2012/34/EU, zoals gewijzigd door Richtlijn (EU) 2016/2370 (kortweg: de SERA-richtlijn, waarbij SERA staat voor *Single European Railway Area*)
- De economische evenwichtstoets is uitgewerkt in de Uitvoeringsverordening (EU) 2018/1795 en in de door de ACM opgestelde 'Methodiek voor de analyse van het economisch evenwicht van een concessie voor openbaar personenvervoer per spoor' d.d. 13 januari 2020.

Hoofregel: Iedere spoorwegonderneming heeft recht op toegang tot spoorweginfrastructuur.

Iedere spoorwegonderneming heeft recht op toegang tot spoorweginfrastructuur

Europese teksten

- **Iedere spoorwegonderneming heeft recht op toegang tot spoorweginfrastructuur**

- Artikel 10 lid 2 SERA-richtlijn luidt: "*Onverminderd Verordening (EG) nr. 1370/2007 krijgen spoorwegondernemingen onder eerlijke, niet-discriminerende en transparante voorwaarden het recht op toegang tot de spoorinfrastructuur in alle lidstaten met het oog op de exploitatie van passagiersvervoer per spoor. Spoorwegondernemingen krijgen het recht om passagiers te laten instappen op elk station en hen te laten uitstappen op een ander station. Dit recht omvat de toegang tot infrastructuur die de in bijlage II, punt 2, bij deze richtlijn bedoelde dienstvoorzieningen verbindt.*"
- "Onverminderd Verordening (EG) nr. 1370/2007" betekent dat bevoegde instanties nog altijd het recht hebben om openbaredienstcontracten te gunnen waarbij exclusieve rechten worden verleend. Die exclusiviteit is echter niet (langer) absoluut: de houder van een openbaredienstcontract wordt enkel nog beschermd tegen opentoegegang-vervoer dat het economisch evenwicht van zijn openbaredienstcontract in gevaar brengt (zie volgende pagina).
- Artikel 11 lid 5 SERA-richtlijn luidt: "*De lidstaten kunnen het recht op toegang tot de spoorinfrastructuur tevens beperken met het oog op de exploitatie van binnenlandse passagiersvervoerdiensten tussen een bepaalde plaats van vertrek en een bepaalde bestemming binnen dezelfde lidstaat, indien:*

a) exclusieve rechten op het vervoer van passagiers tussen deze stations zijn gegund uit hoofde van een openbaredienstcontract dat is toegekend vóór 16 juni 2015, of

b) op basis van een billijke en concurrerende aanbestedingsprocedure uiterlijk op 25 december 2018 een aanvullend recht of een aanvullende vergunning voor de exploitatie van commerciële passagiersvervoerdiensten tussen deze stations is toegekend, in concurrentie met een andere exploitant,

en indien deze exploitanten geen compensatie krijgen om deze diensten te exploiteren.

Een dergelijke beperking kan gelden gedurende de oorspronkelijke geldigheidsduur van het contract of de vergunning, of tot en met 25 december 2026, indien dat korter is."

Betekenis voor Nederland

- **Andere vervoerders dan NS gedurende de looptijd van de huidige HRN-concessie (i.e. tot 1 januari 2025) geen recht op toegang tot het hoofdrailnet.**
 - Nederland heeft gebruik gemaakt van de in artikel 11 lid 5 SERA-richtlijn geboden mogelijkheid het recht op toegang tijdelijk te beperken.
 - Deze tijdelijke beperking is opgenomen in artikel 19a lid 5 Wp2000.
- **Vanaf 1 januari 2025 heeft iedere spoorwegonderneming recht op toegang tot alle spoorweginfrastructuur, inclusief het hoofdrailnet, tenzij dit recht wordt beperkt op grond van artikel 11 lid 2 SERA-richtlijn (zie volgende pagina).**
- **Het recht op toegang omvat naast de toegang tot het spoor ook de toegang tot dienstvoorzieningen, zoals stations, rangeervoorzieningen en onderhoudsvoorzieningen.**

Let op!

Er gelden uitzonderingen op het recht op open toegang:
zie volgende pagina

Het recht op "open toegang" betekent het recht op het aanbieden van diensten, zonder concessies. Dit geldt sinds het 3^e Spoorwegpakket (2007) voor het internationaal personenvervoer. Met het 4^e Spoorwegpakket geldt het ook voor het binnenlandse personenvervoer.

- Het juridisch kader voor open toegang wordt gevormd door Richtlijn 2012/34/EU, zoals gewijzigd door Richtlijn (EU) 2016/2370 (kortweg: de SERA-richtlijn, waarbij SERA staat voor *Single European Railway Area*)
- De economische evenwichtstoets is uitgewerkt in de Uitvoeringsverordening (EU) 2018/1795 en in de door de ACM opgestelde 'Methodiek voor de analyse van het economisch evenwicht van een concessie voor openbaar personenvervoer per spoor' d.d. 13 januari 2020.

Enige uitzondering: Recht op toegang mag worden beperkt wegens gevaar voor het economisch evenwicht van openbaredienstcontracten.

Uitzondering van het recht op toegang voor iedere spoorwegonderneming als het economisch evenwicht van een openbaredienstcontract in gevaar is

Europese teksten

- **Uitzondering van het recht op toegang voor iedere spoorwegonderneming als het economisch evenwicht van een openbaredienstcontract in gevaar is**
 - Artikel 11 lid 1 SERA-richtlijn luidt: *"De lidstaten kunnen het in artikel 10, lid 2, bedoelde recht op toegang beperken [ten aanzien van] passagiersvervoer tussen een bepaald vertrekpunt en een bepaalde bestemming wanneer voor dezelfde route of een alternatieve route één of meer openbaredienstcontracten zijn gesloten en de uitoefening van het toegangsrecht het economisch evenwicht van de betrokken openbaredienstcontract(en) in gevaar zou brengen."*
- **Een objectieve economische analyse kan worden aangevraagd door een betrokken concessievrager, een betrokken concessiehouder of de infrastructuurbeheerder**
 - Artikel 11 lid 2 SERA-richtlijn: *"Om te bepalen of het economisch evenwicht van een openbaredienstcontract in gevaar komt, wordt door de betrokken toezichthoudende instantie(s) als bedoeld in artikel 55 een objectieve economische analyse verricht en een besluit genomen op basis van vooraf bepaalde criteria."*
- **De objectieve economische analyse beoordeelt of de toetreding het economisch evenwicht van een openbaredienstcontract in gevaar brengt**
 - Artikel 10 Uitvoeringsverordening (EU) 2018/1795: *"1. De toezichthoudende instantie beoordeelt of het economisch evenwicht van een openbaredienstcontract door de voorgestelde nieuwe passagiersvervoerdienst per spoor in gevaar zou komen. Het economisch evenwicht wordt geacht in gevaar te komen wanneer de nieuwe passagiersvervoerdienst per spoor een aanzienlijke negatieve impact zou hebben op ten minste één van de volgende elementen:*
 - a) de rentabiliteit van de diensten die de spoorwegonderneming op grond van het openbaredienstcontract exploiteert;
 - b) de nettokosten voor de bevoegde instantie die het openbaredienstcontract heeft gegund.
 - 2. *De analyse moet betrekking hebben op het volledige openbaredienstcontract, niet op individuele diensten die onder dat contract vallen, en op de volledige looptijd daarvan. Er mogen vooraf bepaalde drempels of criteria worden gehanteerd maar niet op strikte wijze en niet zonder ook andere criteria mee te nemen."*

Betekenis voor Nederland

- **Nederland maakt gebruik van de mogelijkheid om het recht op toegang te kunnen beperken (Artikel 19a en 19b Wp2000).**
- **In Nederland wordt de economische evenwichtstoets uitgevoerd door de Autoriteit Consument en Markt (ACM).**
 - De objectieve economische analyse kan worden aangevraagd door een betrokken concessievrager, een betrokken concessiehouder of de infrastructuurbeheerder (ProRail)
 - Op grond van de objectieve economische analyse oordeelt de ACM of het economisch evenwicht van het betrokken openbaredienstcontract in gevaar komt.
- **De ACM heeft een methodiek ontwikkeld voor de economische evenwichtstoets**
 - ACM, 'Methodiek voor de analyse van het economisch evenwicht van een concessie voor openbaar personenvervoer per spoor' d.d. 13 januari 2020. Hoofdpunten:
 - De ACM is van oordeel dat een afname van het interne rendement van minder dan 0,2 procentpunt in de regel geacht moet worden niet aanzienlijk te zijn
 - De ACM is van oordeel dat een afname van meer dan 1 procentpunt in de regel geacht moet worden wel aanzienlijk te zijn.
 - Afnames van het interne rendement die tussen deze waardes liggen, zullen worden beoordeeld in de context van het concrete geval.
 - Indien er onvoldoende informatie over het interne rendement beschikbaar is, kan de ACM kijken naar alternatieve rendementsmaatstaven zoals het rendement op activa of de winstmarge als percentage van de omzet.
 - Indien sprake is van meerdere nieuwe passagiersdiensten beoordeelt de ACM het cumulatieve effect op de rentabiliteit
 - De methodiek is nog niet toegepast in de praktijk.
- NB: Er kunnen meerdere openbaredienstcontracten voor een route zijn gesloten. In dat geval moet in de economische evenwichtstoets worden gekeken naar de gevolgen van opentoevang-vervoer voor alle concessiehouders.
 - Voorbeeld: Almelo – Hengelo wordt bijvoorbeeld bediend door NS op grond van de HRN-concessie en door Keolis op grond van de concessie Zwolle – Enschede.

Het recht op "open toegang" betekent het recht op het aanbieden van diensten, zonder concessies. Dit geldt sinds het 3^e Spoorwegpakket (2007) voor het internationaal personenvervoer. Met het 4^e Spoorwegpakket geldt het ook voor het binnenlandse personenvervoer.

- Het juridisch kader voor open toegang wordt gevormd door Richtlijn 2012/34/EU, zoals gewijzigd door Richtlijn (EU) 2016/2370 (kortweg: de SERA-richtlijn, waarbij SERA staat voor *Single European Railway Area*)
- De economische evenwichtstoets is uitgewerkt in de uitvoeringsverordening (EU) 2018/1795 en in de door de ACM opgestelde 'Methodiek voor de analyse van het economisch evenwicht van een concessie voor openbaar personenvervoer per spoor' d.d. 13 januari 2020.

Een concessieverlener kan een opentoeegang-vervoerder een heffing opleggen.

Een opentoeegangvervoerder kan een heffing opgelegd krijgen

Europese teksten

- **De bevoegde autoriteit(en) kan/kunnen een opentoeegang-vervoerder een heffing opleggen ter compensatie van openbaredienstverplichtingen vervat in openbaredienstcontracten:**
 - Artikel 12 SERA-richtlijn vermeldt:
 - "1. Onverminderd artikel 11, lid 2, kunnen de lidstaten, onder de in dit artikel bepaalde voorwaarden, de voor het spoorwegvervoer van passagiers bevoegde autoriteit toestaan om een heffing op te leggen aan spoorwegondernemingen die passagiersvervoersdiensten verrichten, voor de exploitatie van onder de rechtsbevoegdheid van deze autoriteit vallende trajecten die tussen twee stations in die lidstaat worden geëxploiteerd.
 - 2. In dat geval worden spoorwegondernemingen die binnenlandse of internationale passagiersvervoersdiensten per spoor verrichten, aan dezelfde heffing voor de exploitatie van die trajecten die onder de rechtsbevoegdheid van die autoriteit vallen, onderworpen.
 - 3. De heffing is bedoeld om deze autoriteit te compenseren voor openbaredienstverplichtingen vervat in openbaredienstcontracten die in overeenstemming met het recht van de Unie zijn gegund. De opbrengst die uit deze, als compensatie betaalde heffing is opgehaald, mag niet hoger zijn dan hetgeen dat nodig is om het geheel of een deel van de kosten van de desbetreffende openbaredienstverplichtingen, rekening houdend met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst uit de uitvoering van die verplichtingen, te dekken."
- **De Europese Commissie stelt maatregelen vast waarin de voor de toepassing van dit artikel te volgen procedure en criteria nader worden bepaald (artikel 12 lid 5 SERA-richtlijn). Wanneer de Europese Commissie dergelijke maatregelen zal vaststellen, is niet bekend.**

Betekenis voor Nederland

- **Nederland maakt gebruik van deze mogelijkheid**
 - Zie artikel 19c Wp2000.
 - Zowel de Minister als decentrale concessieverleners zijn bevoegd heffingen op te leggen.
- **Hoe de hoogte van een heffing zal worden bepaald, is nog onzeker.**
 - Mogelijk kan aansluiting worden gezocht bij het oordeel van de ACM over de impact van het opentoeegang-vervoer op de rentabiliteit en/of netto-kosten.
 - Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de heffing (artikel 19c lid 5 Wp2000). Dat is wellicht overbodig indien de Europese Commissie binnen afzienbare tijd maatregelen vaststelt o.g.v. artikel 12 lid 5 SERA-richtlijn.

Het recht op "open toegang" betekent het recht op het aanbieden van diensten, zonder concessies. Dit geldt sinds het 3^e Spoorwegpakket (2007) voor het internationaal personenvervoer. Met het 4^e Spoorwegpakket geldt het ook voor het binnenlandse personenvervoer.

- Het juridisch kader voor open toegang wordt gevormd door Richtlijn 2012/34/EU, zoals gewijzigd door Richtlijn (EU) 2016/2370 (kortweg: de SERA-richtlijn, waarbij SERA staat voor *Single European Railway Area*)
- De economische evenwichtstoets is uitgewerkt in de uitvoeringsverordening (EU) 2018/1795 en in de door de ACM opgestelde 'Methodiek voor de analyse van het economisch evenwicht van een concessie voor openbaar personenvervoer per spoor' d.d. 13 januari 2020.

Het recht op toegang betekent nog geen recht op capaciteit

Europese teksten

- **Proriteitscriteria kunnen worden gehanteerd bij overbelaste infrastructuur**
 - Artikel 47 SERA-richtlijn: "*Indien [congestieheffingen] niet zijn geheven of geen bevredigend resultaat hebben opgeleverd en de infrastructuur tot "overbelaste infrastructuur" is verklaard, mag de infrastructuurbeheerder voor de toewijzing van de infrastructuurcapaciteit ook nog prioriteitscriteria hanteren.*"
 - *Bij de prioriteitscriteria moet rekening worden gehouden met het maatschappelijk belang van een dienst in vergelijking met een andere dienst, die bijgevolg zal worden uitgesloten.*
 - *Om de ontwikkeling van adequate vervoersdiensten in dit kader te waarborgen, in het bijzonder om aan de eisen van de openbare dienst tegemoet te komen of om de ontwikkeling van het nationale en internationale goederenvervoer per spoor te bevorderen, kunnen de lidstaten onder niet-discriminerende voorwaarden de noodzakelijke maatregelen nemen, opdat deze diensten bij de toewijzing van infrastructuurcapaciteit voorrang krijgen."*

Betekenis voor Nederland

- **Capaciteit moet worden aangevraagd bij ProRail en aangevraagde capaciteit wordt zoveel mogelijk toegekend.**
 - Als het niet mogelijk is alle aanvragen toe te kennen wordt de betreffende infrastructuur overbelast verklaard.
- **Bij overbelastverklaring mag, bij verdeling van de capaciteit, voorrang worden gegeven aan vervoer dat op grond van een openbaredienstcontract wordt verricht boven opentoeegang-vervoer.**
 - Door ProRail te hanteren prioriteitscriteria moeten op voorhand duidelijk worden beschreven (bijvoorbeeld door middel van een wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur).

Praktische voorwaarden voor gunnen

Om te kunnen gunnen moet een aantal zaken eerst geregeld zijn en moeten bepaalde procedures worden doorlopen

PRAKTISCHE VOORWAARDEN VOOR DE BIEDERS BIJ AANBESTEDING

NS dient een personeelsopgave op te stellen, die inzicht geeft in de samenstelling van het personeel en de personeelskosten [zie pagina 30]

- Bij overgang van de HRN-concessie op een of meerdere nieuwe vervoerders gaan de rechten en verplichtingen van het personeel van NS van rechtswege over op de nieuwe vervoerder(s).
- Voor (potentiële) inschrijvers op een aanbesteding is essentieel dat zij een goed beeld hebben van het personeel dat overgaat en de daarmee samenhangende personeelskosten.
- Daartoe dient NS op verzoek van de Minister een personeelsopgave op te stellen. Deze wordt gecontroleerd door een onafhankelijke deskundige.

Bij aanbesteding van een HRN-concessie moet goed inzicht worden gegeven in het materieel dat de opvolgende concessiehouder verplicht zal moeten overnemen van NS [zie pagina 31]

- De tussen de Minister en NS overeengekomen 'Redelijke regeling' voorziet in de overgang van productiemiddelen (vooral rollend materieel en ICT-systemen) aan de opvolgende concessiehouder.
- De 'Redelijke regeling' voorziet tevens in het bijhouden en verstrekken van voor inschrijvers relevante informatie ten aanzien van de productiemiddelen.
- In het kader van een aanbesteding moet een zo volledig mogelijk overzicht worden verstrekt van het over te nemen materieel (o.a. overnamewaarde, staat van onderhoud).

De toegang voor spoorwegondernemingen tot dienstvoorzieningen is in de wet geregeld [zie pagina 31]

- Spoorwegondernemingen hebben recht op niet-discriminerende toegang tot dienstvoorzieningen. Bij de aanbesteding van treinconcessies dienen exploitanten van o.a. stations en bepaalde technische voorzieningen (zoals schoonmaak- en wasvoorzieningen) de voorwaarden voor toegang en de in rekening te brengen vergoedingen ter goedkeuring voor te leggen aan de ACM.

NS dient t.b.v. de aanbesteding reizigersdata en opbrengstinformatie te verstrekken [zie pagina 32]

- Bij aanbesteding van een HRN-concessie zal de Minister bij NS tijdig informatie moeten opvragen over o.a. reizigersstromen (OV-chipkaartdata) en –opbrengsten (abonnementen, SOV-gelden, zakelijke contracten). Op grond van de huidige HRN-concessie is NS verplicht die informatie te verstrekken.

PRAKTISCHE VOORWAARDEN AAN OVERHEIDSZIJDE

Kennisopbouw overheidszijde bij aanbesteding [zie pagina 33]

- De voorbeelden van Groot-Brittannië (en recenter ook Noorwegen) laten zien dat een zeer substantiële voorbereidingstijd (meerdere jaren) en een omvangrijke bemensing (meerdere tientallen mensen) nodig is om de taken die gepaard gaan met de voorbereiding en doorvoering van aanbestedingen van complexe en omvangrijke spoorssystemen.

Kennisfuncties en strategie borgen [zie pagina 34]

- Het spoorstelsel als geheel moet dusdanig ingericht zijn dat sectorale kennis geborgd is, geborgd blijft en verder gedijt ("spoor-R&D").
- Ook dient strategievorming voor de langere termijn plaats te vinden (marktontwikkeling, productontwikkeling, technische ontwikkeling, e.d.)

Procedurale vereisten

- Een aantal procedurele vereisten in de PSO-verordening en in de Wp2000 is van toepassing, zowel bij onderhandse gunning als bij aanbesteding van de HRN-concessie.
- Specifiek bij aanbesteding betekent dit [zie pagina 35]:
 - De voorbereiding van een PvE (na vaststelling van het bijbehorende spoorvervoerbeleid), minimaal 1 jaar.
 - De aanbestedingsprocedure zelf (3 jaar tussen publicatie van de stukken en begin van de exploitatie is geen uitzondering).
- Als open toetreding plaatsvindt, kan dit van invloed zijn op reeds gegunde concessies, waaronder HRN-concessie(s). Een eventuele economische evenwichtstoets (EET) kan samenlopen met het proces van capaciteitsverdeling [zie pagina 36].

Voorwaarden Overgang van personeel

Een en ander staat vermeld in art. 36 t/m 40 Wp2000.

Bij overgang van de HRN-concessie op een of meerdere nieuwe vervoerders gaat het personeel van rechtswege over op de nieuwe vervoerder, maar er zijn wel aandachtspunten.

Bij overgang van de HRN-concessie op een of meerdere nieuwe vervoerders gaat het personeel van rechtswege over op de nieuwe vervoerder

- Als een nieuwe HRN-concessie wordt verleend aan een andere vervoerder dan NS is sprake van 'overgang van een concessie'
 - Dat is ook het geval indien de nieuwe concessie een gedeelte van de huidige HRN-concessie omvat.
- Bij overgang gaan de rechten en verplichtingen ten aanzien van het personeel van NS van rechtswege over op de nieuwe vervoerder
 - Dit geldt voor zowel direct als indirect t.b.v. het verrichten van openbaar vervoer onder de concessie werkzaam personeel.
 - De rechten en verplichtingen die overgaan omvatten in ieder geval: cao-bepalingen en rechten en verplichtingen die voortvloeien uit bedrijfsregelingen.
 - Het personeel dat voor overgang in aanmerking komt hoeft niet per se in dienst te zijn van de NS Reizigers B.V.; ook elders binnen het concern werkzaam personeel (bijvoorbeeld het personeel van N.V. Nederlandse Spoorwegen) kan overgaan.
- Bij overgang zal de nieuwe vervoerder vermoedelijk zowel personeel als materieel overnemen van NS. Mogelijk betekent dit dat sprake zal zijn van een overgang van onderneming in arbeidsrechtelijke zin:
 - Dan gaan alle uit de arbeidsovereenkomst voortvloeiende rechten en verplichtingen over op de nieuwe vervoerder, en dus niet alleen de rechten en verplichtingen die voortvloeien uit cao-bepalingen bedrijfsregelingen.
 - Dat kan ook leiden tot een andere samenstelling van de groep werknemers die voor overgang in aanmerking komen.
 - Het verdient daarom aanbeveling bij het verzoek tot opstellen van de personeelsopgave al rekening te houden met het scenario 'overgang van onderneming'.

Ook als geen sprake is van overgang van onderneming kan de Minister voorschrijven dat de nieuwe vervoerder het HRN-personeel de rechten aanbiedt die het genoten zou hebben, indien wel sprake zou zijn van een overgang van onderneming (conform PSO-verordening).

De ervaring bij de aanbesteding van regionale OV-concessies leert dat potentiële inschrijvers doorgaans meer informatie wensen te ontvangen dan de concessiehouder op grond van de Wp2000 dient op te nemen in de personeelsopgave:

- De zittende concessiehouder is vaak niet, of pas na lang aandringen en (dreiging met) het opleggen van boetes, bereid die extra informatie te verstrekken.
- Dat kan leiden tot vertraging van de aanbestedingsprocedure.
- Bovendien bevat niet elke concessie een grondslag om de concessiehouder te verplichten de concessieverlener alle informatie te verstrekken die deze noodzakelijk acht voor de aanbesteding van een opvolgende concessie.

Om inschrijvers in staat te stellen die inschatting te maken moet de Minister NS verzoeken, voorafgaand aan de aanbesteding van een HRN-concessie, een personeelsopgave op te stellen:

- De personeelskosten vormen voor een vervoerder de grootste kostenpost. Het is daarom van essentieel belang dat de inschrijver op een aanbesteding een goede inschatting kan maken van de hoogte van deze kostenpost.
- Dit betreft o.a. een gemotiveerde toelichting van de wijze waarop de loonkosten zijn samengesteld, alsmede van de samenstelling en het aantal van het voor overgang in aanmerking komend personeel. De opgave gaat vergezeld van een verklaring van één of meer onafhankelijke deskundigen.
- De verplichting om in de aanbestedingsstukken informatie op te nemen over de rechten en verplichtingen met betrekking tot de overgang van werknemers is ook opgenomen in de PSO-verordening.
- In de personeelsopgave worden alleen aantallen werknemers/fte vermeld. In het 'artikel 40-overleg' wordt besproken wat de gevolgen van de concessieovergang zijn voor individuele werknemers. Met name over de vraag welk indirect personeel overgaat kunnen discussies ontstaan; in sommige gevallen leiden die tot rechtszaken.

De huidige HRN-concessie bevat reeds een grondslag om de concessiehouder te verplichten de concessieverlener informatie te verstrekken

- In een volgende HRN-concessie dient deze bepaling te worden aangepast en verdient het de voorkeur dat in geval van niet-naleving van deze verplichting een boete kan worden opgelegd.

Voorwaarden Overgang materieel en toegang dienstvoorz.

Een en ander staat vermeld in art. 5bis PSO, art. 43a t/m 43c Wp2000 en de 'Redelijke regeling' -art. 71 HRN-concessie.

Vermelding in hfstuk 5
Spoorwegwet en Besluit
implementatie richtlijn 2012/34/EU.

Bij aanbesteding moet beoordeeld worden of maatregelen moeten worden genomen om te zorgen voor daadwerkelijke en niet-discriminerende toegang tot geschikt rollend materieel en dienstvoorzieningen. Veel is reeds in een "Redelijke Regeling" getroffen.

- Bij aanbesteding moet beoordeeld worden of maatregelen moeten worden genomen om te zorgen voor daadwerkelijke en niet-discriminerende toegang tot geschikt rollend materieel.
- De Wp2000 bevat een wettelijke regeling inzake de verplichte overdracht van productiemiddelen (waaronder rollend materieel) naar een opvolgende concessiehouder.

- Bij aanbesteding van een HRN-concessie moet de Minister beoordelen of maatregelen moeten worden genomen om te zorgen voor daadwerkelijke en niet-discriminerende toegang tot geschikt rollend materieel.
- De toepasselijkheid van de regeling uit de Wp2000 is in de HRN-concessie uitgesloten. Wel is in de HRN-concessie een 'Redelijke regeling' getroffen
 - De tussen de Minister en NS overeengekomen 'Redelijke regeling' voorziet in de overdracht van de eigendom resp. (gebruiks)rechten t.a.v. productiemiddelen van productiemiddelen van NS (vooral rollend materieel en ICT-systemen) aan de opvolgende concessiehouder.
 - De 'Redelijke regeling' voorziet tevens in het bijhouden en verstrekken van voor inschrijvers relevante informatie ten aanzien van de productiemiddelen.
- Om de eerder aangegeven informatie over de onderhoudskosten en de fysieke toestand van het rollend materieel in aanbestedingsdocumenten op te nemen kan de Minister gebruik maken van het 'databestand' dat NS op grond van de Redelijke regeling dient bij te houden.

- Spoorwegondernemingen hebben recht op niet-discriminerende toegang tot dienstvoorzieningen. **Op grond van de Spoorwegwet dienen de exploitanten van de volgende dienstvoorzieningen de voorwaarden voor toegang of voor de verlening van diensten en de in rekening te brengen vergoedingen ter goedkeuring voor te leggen aan de ACM ('ex ante goedkeuring'):**
 - Stations (inclusief weergave van reisinformatie en passende locaties voor diensten in verband met kaartverkoop),
 - Technische voorzieningen (zoals schoonmaak- en wasvoorzieningen, m.u.v. onderhoudsvoorzieningen) en
 - Tankinstallaties.
- De ACM beoordeelt of de toegangsvoorwaarden non-discriminatoire en of de vergoedingen niet hoger zijn dan de kosten die nodig zijn om een dienst te verrichten, vermeerderd met een redelijke winst.
- Deze regeling beoogt te waarborgen dat bij de aanbesteding van treinconcessies sprake is van een level playing field.

- Bij de aanbesteding van treinconcessies dienen exploitanten van o.a. stations en bepaalde technische voorzieningen (zoals schoonmaak- en wasvoorzieningen) de voorwaarden voor toegang en de in rekening te brengen vergoedingen ter goedkeuring voor te leggen aan de ACM.

Om te kunnen inschrijven op de aanbesteding van een HRN-concessie zal een vervoerder inzicht moeten hebben in o.a. OV-chipkaartdata en reizigersopbrengsten. Dit moet tijdig aangevraagd worden. Op grond van de huidige HRN-concessie is NS verplicht die informatie te verstrekken.

▪ **Om te kunnen inschrijven op de aanbesteding van een HRN-concessie zal een vervoerder inzicht moeten hebben in o.a. OV-chipkaartdata en reizigersopbrengsten:**

- Het ligt voor de hand bij aanbesteding van de HRN-concessie o.a. een overzicht te verstrekken van de opbrengsten per kaartsoort.
- Voorts zal inzicht moeten worden verstrekt in de bijdrage die NS ontvangt in verband met de Studenten OV-kaart, alsmede in de afspraken waarop die bijdrage is gebaseerd en de opbrengsten uit overige contracten (bijv. met werkgevers die abonnementen inkopen voor werknemers).

▪ **Aandachtspunt hierbij is de overgang van reisrechten, abonnementen, etc.**

- Voorkomen moet worden dat overgang van een HRN-concessie naar één of meerdere andere vervoerder(s) nadelige gevolgen heeft voor de reiziger.

- **Bij aanbesteding van een (deel van de) HRN-concessie zal de Minister bij NS tijdig informatie moeten opvragen en verkrijgen** over o.a. reizigersstromen (OV-chipkaartdata) en –opbrengsten (abonnementen, SOV-gelden, zakelijke contracten).
 - Op grond van de huidige HRN-concessie is NS verplicht die informatie te verstrekken.

▪ **Wat betreft reisrechten, abonnementen, e.d. zullen met NS aanvullende afspraken moeten worden gemaakt.**

- Voorkomen moet worden dat overgang van een (deel van de) HRN-concessie naar één of meerdere andere vervoerder(s) nadelige gevolgen heeft voor de reiziger: reeds aangeschafte vervoerbewijzen, abonnementen, kortingsrechten, etc. moeten ook na overgang van de concessie blijven gelden. Daarbij moet bijzondere aandacht gaan naar tariefproposities die thans geldig zijn op het gehele HRN.
- Met NS moeten afspraken worden gemaakt over de verdeling van reeds door NS ontvangen betalingen en over de overdracht van relevante data (met inachtneming van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)).

Voorwaarden Kennisopbouw aan overheidszijde

De aanbestedende diensten moet over voldoende kennis en capaciteit beschikken om de aan te besteden concessie(s) op de markt te zetten. Dit vergt een substantiële uitbouw van de bestaande afdelingen.

Buitenlandse ervaringen:

- De grootste aanbestede contracten in Groot-Brittannië zijn een fractie van de omvang van het HRN [zie pagina 74 Casus contractomvang]
- Veel aanbestede contracten (zie de praktijk in Duitsland, in Noorwegen en elders) hebben een omvang die vergelijkbaar is met die van Nederlandse regionale treincontracten. Deze zijn zeer substantieel kleiner dan de omvang van het HRN [zie Casus contractomvang op pagina 74] en [zie Casus Noorwegen op pagina 78]
- Voorbeelden personeel van de aanbestedende overheid:
 - **Groot-Brittannië:** circa 200 mensen in totaal. Voor de voorbereidings- en aanbestedingsfase gebruikt het ministerie tot op heden circa 15 mensen per aan te besteden concessie + 35 consultants gedurende telkens een periode van 2 jaar per concessie. Daarnaast heeft het een team van een tiental mensen op juridische zaken, een tiental op contractuele zaken, en een honderdtal op beleidsontwikkeling.
 - **Noorwegen:** circa 80 mensen in totaal. Het spoordirectoraat heeft 80 à 100 mensen die werken aan strategische studies, concessieverlening en concessiebeheer. Het ministerie had voor de reorganisatie en de invoering van aanbestedingen maar een vijftal mensen in dienst die op deze dossiers werkten [zie pagina 77 Casus Noorwegen].

Bij aanbesteding van een HRN-concessie zal de overheid zich moeten uitrusten met de nodige kennis en expertise om aanbestedingsprocedures, passende bij de omvang van het HRN tot een succesvolle einde te brengen:

- Afhankelijk van de mate waarin de ontwikkelingsfunctie (de brede marketingfunctie) van de treindiensten door de opdrachtnemer of door de opdrachtgever wordt gedragen zal dit een andere expertise en bemensing vergen [zie pagina's 41-43 over coördinatie ontwikkelingsfunctie].
- Afhankelijk van de mate en wijze van verkaveling van het HRN, in combinatie met de gekozen contracteringsvorm, zal ook een specifieke expertise en bemensing benodigd zijn om de coördinatie, op de kortere en langere termijnen, tussen vervoerders, en tussen vervoerders en infrastructuurbeheerder in goede banen te leiden [zie pagina's 44-45 over coördinatie productieketen].

Belangrijke lessen

- De benodigde marktkennis aan overheidskant zal in belangrijke mate afhangen van de gekozen marktordening.
- De benodigde contracterings- en aanbestedingsexpertise aan overheidskant zal eveneens in substantiële mate afhangen van de gekozen marktordening. Een algemene omschrijving en omvang van de benodigde bemensing en expertise is niet in het algemeen te geven.
- Het gedegen uitvoeren van de aanbesteding is essentieel voor een soepele gunning, overdracht, opstarten en uitvoeren van de diensten. Bij marktordeningen waar aanbestedingen niet regelmatig worden georganiseerd (bijvoorbeeld bij een beperkt aantal concessies van lange duur) kan kennisopbouw en –behoud op het vlak van aanbesteden en contracteren bemoeilijkt worden.
- Strategisch gedrag van vervoerders kan zich manifesteren als meer op commercie gerichte partijen gaan inschrijven en ook concessie(s) gaan rijden. Dit dient geadresseerd te worden in aanbesteding- en concessiebepalingen om ongewenste kostenbesparingen te voorkomen op dienstaspecten die voor de overheid wel cruciale publieke waarden vertegenwoordigen.

Het spoorstelsel als geheel moet dusdanig ingericht zijn dat sectorale kennis geborgd is, geborgd blijft en verder gedijt. Ook dient strategievorming voor de langere termijn plaats te vinden (R&D, marktontwikkeling, productontwikkeling, technische ontwikkeling, e.d.).

Waar en hoe wordt er over de langere termijn nagedacht en beslissingen genomen?

Deze vraag is cruciaal in de spoorsector. Een paar voorbeelden:

- Investeringsperiodes hebben een relatief lange afschrijvingstermijn. Het afschrijvingstermijn van treinen (30 jaar +) overschrijdt de gebruikelijke duur van een concessie (10-15 jaar). Infrastructuur wordt aangelegd voor vele tientallen jaren. De gekozen technische systemen (bijvoorbeeld de beveiliging, de stroomvoorziening, enz.) zijn keuzes die voor zeer lange periodes vastliggen en substantiële implicaties hebben voor de langere termijn voor materieelaanschaf en treinexploitatie.
- De ontwikkeltijd van nieuwe product- en bedieningsconcepten vergt vele jaren [zie bijvoorbeeld pagina's 11-12 over PHS en TBOV2040], en vereisen vaak aanpassingen aan de technische systemen (sporen, beveiliging, stroomvoorziening, planningsystemen, enz.)

In een context waar relatief korte concessies (10-15 jaar) worden overwogen, is het belangrijk om aandacht te besteden aan:

- De resulterende discontinuïteiten en de invloed van concessieperiodes en concessie-overgangen op ontwikkelings- en investeringsprijken;
- Waar verantwoordelijkheden worden belegd voor beslissingen die de tijdsperiode van een concessie overstijgen; en
- Wat een gekozen marktordeningvariant zou betekenen voor de mogelijkheden voor verdere kennisopbouw en -behoud binnen de spoorsector, en dus ook waar de verantwoordelijkheden dienaangaande belegd dienen te worden.

Zie in dit verband ook de ervaringen in Groot-Brittannië waar het gebrek aan aandacht voor 'het geheel' en voor de langere termijn één van de oorzaken is voor het lopende onderzoek- en adviestraject over de toekomst van de governance de Britse spoorsector (Williams Rail Review) [zie Casus Groot-Brittannië op pagina 77].

Belangrijke aandachtspunten zijn

- Het spoorstelsel moet als geheel dusdanig ingericht zijn dat **sectorale kennis** geborgd is, geborgd blijft en verder gedijt.
- **Strategievorming voor de langere termijn** (10 jaar en meer) dient geborgd te zijn (R&D, marktontwikkeling, productontwikkeling, technische ontwikkeling, e.d.).
- De wijze waarop dit geborgd en geregeld moet worden (**wie, waar en hoe**) zal **afhankelijk zijn van de gekozen variant en eventuele verkaveling**.
- Zie in dit verband ook de link met de coördinatievraagstukken, met name waar het gaat om de coördinatie in de productieketen (m.n. het voorkomen van inefficiënties in de afstemming tussen de partijen in de spoor-waardeketen).

Procedures Procedurele vereisten bij gunning concessie

Zowel in de PSO-verordening als in de Wp2000 staan enkele voorschriften en verplichtingen die van toepassing zijn bij onderhandse gunning en/of aanbesteding van de HRN-concessie.

Een aantal procedurele vereisten in de PSO-verordening en in de Wp2000 is van toepassing, zowel bij onderhandse gunning als bij aanbesteding van de HRN-concessie

Procedurele vereisten PSO-verordening

Voorschriften inzake aanbesteding van een openbaredienstcontract (art. 5 lid 3 / 3 ter)

- De openbare aanbestedingsprocedure staat open voor alle exploitanten en verloopt eerlijk, met inachtneming van de beginselen van transparantie en niet-discriminatie.
- Na de indiening van de inschrijvingen en een eventuele eerste selectie kan, met inachtneming van deze beginselen, worden onderhandeld over de meest geschikte manier om te voldoen aan specifieke of complexe behoeften.
- Onder voorwaarden kan sprake zijn van een vereenvoudigde procedure met slechts één exploitant; de bevoegde instantie kan onderhandelingen met deze exploitant beginnen om het contract te gunnen zonder verdere bekendmaking van een openbare aanbestedingsprocedure.

Beoordeling toegang tot rollend materieel bij aanbesteding van een spoorconcessie (art. 5 bis)

- De bevoegde instanties beoordelen of er maatregelen moeten worden genomen om te zorgen voor daadwerkelijke en niet-discriminerende toegang tot geschikt rollend materieel. Bevoegde instanties kunnen overeenkomstig het nationale recht en in overeenstemming met de regels voor staatssteun besluiten passende maatregelen te treffen om hiervoor te zorgen.
- Wanneer het rollend materieel ter beschikking van een nieuwe openbaarvervoerexploitant wordt gesteld, neemt de bevoegde instantie in de aanbestedingsdocumenten alle beschikbare informatie op over de onderhoudskosten en de fysieke toestand ervan.

Publicatie vooraf (art. 7 lid 2)

- De bevoegde instantie maakt ten minste één jaar vóór de onderhandse gunning of vóór start van de aanbesteding o.a. de beoogde wijze van gunning en de diensten en de gebieden waarop de gunning potentieel betrekking heeft bekend.

Publicatie achteraf

- Bij onderhandse gunning op grond van artikel 5 lid 6: binnen een jaar na gunning publiceert de bevoegde instantie o.a. looptijd van het openbaredienstcontract, beschrijving van de uit te voeren personenvervoersdiensten, parameters van de financiële compensatie en kwaliteitsdoelstellingen.(artikel 7 lid 3);
- Bij gunning op grond van artikel 5 lid 4 bis: bekendmaking verplicht (artikel 5 lid 4 ter PSO); hieraan is geen termijn verbonden.

Procedurele vereisten Wp2000

Advies consumentenorganisaties - i.c. LOCOV (art. 27)

- Minister vraagt LOCOV advies over de aan concessie te verbinden voorschriften. Ook legt hij een beleidsvoornemen tot concessieverlening ter advisering voor.
- De Minister kan één gecombineerde adviesaanvraag indienen op grond van artikel 27 (inzake de concessievoorschriften) en artikel 66 lid 3 (inzake het beleidsvoornemen).

Advies ProRail (art. 27a)

- De Minister vraagt tevens advies aan de beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur.

Voorafgaande bekendmaking aan NS, alleen bij onderhandse gunning (art. 29a)

- Een besluit tot onderhandse gunning kan worden genomen indien de vervoerder (i.c. NS) niet binnen vier dagen na de dag waarop het voorgenomen besluit aan hem is bekendgemaakt aan de concessieverlener heeft doen blijken dat hij de concessie niet zonder voorbehoud aanvaardt.

Voorhangen ontwerp-concessie aan EK + TK (art. 64)

- Een concessie voor het HRN wordt door de Minister niet eerder verleend, dan acht weken nadat het ontwerp aan EK+TK is overgelegd.

Eventuele wijziging Besluit hoofdrailnet voorleggen aan TK (art. 65)

- Indien de Minister de omvang van het HRN wil aanpassen, bijvoorbeeld in verband met decentralisatie van verbindingen, dient het Besluit hoofdrailnet te worden gewijzigd.

Vaststelling beleidsvoornemen (art. 66)

- De Minister stelt een beleidsvoornemen tot concessieverlening vast, waarin onder andere is vermeld: 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 en een beschrijving van de te volgen procedure van concessieverlening.

Vaststelling PvE (art. 66a)

- Voorafgaand aan de verlening van een concessie voor het hoofdrailnet stelt de Minister een programma van eisen vast. Voordat de Minister het programma van eisen vaststelt, legt hij dit voor aan de Tweede Kamer.

Economische evenwichtstoets

Er zijn 4 varianten

1. Meteen toegang (na 18 mdn)

- Er is een OT-aanvrager die een melding doet bij ACM voor OT. Er komt geen EET-aanvraag.
- OT aanvrager heeft van rechtswege direct toegang tot de infrastructuur (hiervoor hoeft geen besluit te worden genomen).

2. Toegang na EET (18 mdn)

- Er is een OT-aanvrager die een melding doet bij ACM voor OT. Er komt een EET aanvraag.
- Aanvraag wordt beoordeeld; als geen inbreuk op economische evenwicht van de concessie heeft OT-aanvrager van rechtswege na EET direct toegang tot de infrastructuur (hiervoor hoeft geen besluit te worden genomen). De EET is een besluit.

3. Geen toegang na EET

- Er is een OT-aanvrager die een melding doet bij ACM voor OT. Er komt een EET aanvraag.
- Aanvraag wordt beoordeeld: er is inbreuk op het economische evenwicht van de concessie. OT-aanvrager heeft van rechtswege geen toegang tot de infrastructuur (hiervoor hoeft geen besluit te worden genomen). EET is een besluit.
- Toezicht op de naleving dat de OT-aanvrager niet toch actief is in een gebied ligt bij de concessieverlener / bevoegde overheid voor dat gebied of die lijn.

4. Toegang na EET onder voorwaarden

- Er is een OT-aanvrager die een melding doet bij ACM voor OT. Er komt een EET aanvraag.
- Aanvraag wordt beoordeeld: er is inbreuk op het economische evenwicht van een concessie, tenzij de OT- aanvrager zich houdt aan bepaalde voorwaarden die in de EET zijn opgenomen. OT- aanvrager heeft van rechtswege toegang onder voorwaarden. De EET is een besluit.
- Toezicht op de naleving dat de OT- aanvrager niet toch actief is buiten de gestelde voorwaarden ligt bij de concessieverlener/bevoegde overheid voor dat gebied of die lijn.
- ProRail zorgt ervoor dat de capaciteit die wordt aangeboden en de toegangsovereenkomst die wordt gesloten past binnen de voorwaarden van de voorwaarden verbonden aan de EET

Opentotredingsaanvraag

- Indiening van een OT aanvraag
 - Tot 18 maanden van tevoren
 - Hoe om te gaan met meerdere aanvragen is niet geregeld in Uitvoeringsverordening over de EET
- Bij aanvraag van een EET
 - Het betrekken van bestaande of toekomstige concessies
 - rechtsoverweging 13 in Vo, Artikel 9 lid 7, artikel 5 lid 2, artikel 11, lid 4
 - Het betrekken van de beschikbare capaciteit bij de beoordeling
 - MLT-planning ProRail, rechtsoverweging 16
 - Het betrekken van de kwaliteit van de opentotredingsdienst bij de toets
- Bij toegang tot de markt/infrastructuur
 - Toegang 18 maanden na melding bij ACM
- Wisselwerking EET + heffing ex 12 SERA richtlijn
 - Een heffing is geen vaststaand bedrag dat een concessieverlener kan innen bij een OT-vervoerder, hooguit een berekeningsmethodiek
 - Open toegang is een nieuwe ontwikkeling waarbij de wisselwerking tussen de instrumenten pas in de nabije toekomst duidelijk zal worden, en het beleid daarop kan worden doorontwikkeld.

Sturing en coördinatie

Sturing van de spoorsector heeft als functie de gekozen publieke waarden te realiseren. Er dient coördinatie van het aanbod van de vervoerders plaats te vinden. Ook de scheiding tussen infrastructuur en vervoer vraagt om coördinatie. Het geheel dient gericht te worden op belangrijke publieke waarden: kwaliteit van de dienstverlening en efficiënt gebruik van de productiemiddelen

Sturing en het publiek belang:

Sturing van de spoorsector heeft als functie de gekozen publieke waarden te realiseren. Het kent een aantal lastige vraagstukken. Sturing zal gaan veranderen als de ordening van de markt verandert als gevolg van het 4^e Spoorwegpakket.

Coördinatie als specifieke vorm van de sturing:

De scheiding tussen infrastructuur en vervoer vraagt om coördinatie, gericht op belangrijke publieke waarden: kwaliteit van de dienstverlening en efficiënt gebruik van de productiemiddelen.

Er moeten twee hoofddimensies worden onderscheiden [zie pagina 40 voor meer details]:

1. De coördinatie van het aanbod aan vervoerdiensten (het product):

- Er moeten drie aanbodsplanning- en uitvoeringstermijnen worden onderscheiden (**strategisch, tactisch en operationeel**). Elk termijn vergt andere vormen van coördinatie die tijdig en passend voor de gekozen ordening moeten worden ontworpen.
- De toewijzing van de ontwikkelingsfunctie (aansturingskeuze) speelt een centrale rol bij de coördinatie van het aanbod :
 - Een marktordening waarbij de (aanbestede) vervoerder(s) de ontwikkelingsfunctie en de uitvoering van de diensten dragen betekent dat coördinatie van het aanbod van de vervoerders dient plaats te vinden.
 - Marktordening met centrale coördinatie van het aanbod en waarbij de (aanbestede) vervoerder de uitvoering van de diensten realiseert: er hoeft geen coördinatie van het aanbod tussen de vervoerders plaats te vinden.

2. De coördinatie van de productieketen:

- Er zijn tal van mogelijke arrangementen qua “splitsing” binnen de spoorwegketen (nog afgezien van de verschillende concurrentievormen die voor de productie van de vervoerdiensten gebruikt kunnen worden). **Verkeerde keuzes leiden tot suboptimalisatie en hogere kosten.**
- Vier tijdshorizonten kunnen worden onderscheiden om de complexiteit van coördinatie binnen de spoorwegketen te verhelleren. Adequate coördinatie moet plaatsvinden bij elke tijdshorizon, naast een integrale feedback-loop.

Voor beide dimensies bestaan er conceptueel drie mogelijke niveaus van ‘institutionalisatie’ van de coördinatie:

- **Vrije-markt:** Vrije afstemming via markt-mechanisme
- **Afspraken:** Contractering door opdrachtgever(s) als stelstel-verantwoordelijke
- **Plichten:** Langdurige vaste institutionalisering

Concreet betekent dit dat er, voor klantgerichtheid en efficiëntie in de sector als geheel, bij het ontwerp van de marktordening specifieke aandacht moet zijn met name voor:

- **De noodzaak tot coördinatie van het productaanbod tussen vervoerders:**
 - tussen HRN-vervoerder(s) en de andere vervoerders op het spoor.
 - tussen de spoorvervoerders en de overige OV-vervoerders (naast het spoor).
- **De noodzaak tot coördinatie binnen de hele productieketen tussen HRN-vervoerder(s), overige spoorvervoerders en ProRail :**
 - op de kortere termijn (capaciteitsverdeling, dienstregeling, be- en bijsturing van de productie).
 - op de langere termijn (afstemming in investeringen in infrastructuur en materieel, maar ook bemensing en betrouwbaarheid van de verschillende componenten van de hele spoorwegketen).

Sturing en het publiek belang: Sturing van de spoorsector heeft als functie die gekozen publieke waarden te realiseren. Het kent een aantal lastige vraagstukken. Sturing zal gaan veranderen als de ordening van de markt verandert als gevolg van het 4^e Spoorwegpakket.

Goed functionerend spoorvervoer over het hoofdrailnet levert een belangrijke bijdrage aan verschillende publieke waarden, vooral in het mobiliteitssysteem, van vermindering congestie tot vergroten duurzaamheid, van maatschappelijke inclusiviteit tot efficiënt ruimtegebruik, en meer.

Sturing door de overheid van de spoorsector heeft als functie die gekozen publieke waarden te realiseren door de spoorvervoerders en infrabeheerder aantrekkelijk vervoer te laten bieden aan de reizigers, met oog voor die publieke waarden.

Sturing kent een aantal lastige vraagstukken

- **Publieke waarden zijn breed geformuleerd en moeten voor sturing worden uitgewerkt in allerlei doelen en eisen.** Tevens verandert de prioriteit die aan publieke waarden wordt gegeven door de tijd heen, terwijl de regels die de waarden borgen langer blijven bestaan..
- **Sturing is meervoudig en kent verschillende sturingslijnen** zoals sectorgerichte ordening van de markt, eigendomsrelatie tussen vervoerder en overheid, concessie en informele sturing. Sommige sturingslijnen worden ook nog door verschillende overheidslagen ingezet.
- **Die variëteit** aan uitgewerkte publieke waarden en aan sturingslijnen **leidt vaak tot conflicterende sturing** (zoals bijvoorbeeld sturen op punctualiteit met meer ruimte tussen treinen en op efficiënt gebruik van de infrastructuur met minder ruimte tussen treinen, of sturen op financieel rendement of groei van aantallen reizigers).
- **Er is sprake van kennischeefheid:** in de relatie tussen overheid en sector wordt de overheid geacht te sturen, maar ligt de meeste kennis bij de sector.

Dat leidt tot een complex geheel van sturing op verschillende lijnen een waarden dat de nodige inregeling vraagt; het is simpelweg te complex om in een keer optimaal te ontwerpen.

Sturing zal gaan veranderen als de ordening van de markt verandert als gevolg van het 4^e Spoorwegpakket:

- Bij de komst van opentoeetreders en bij een keuze voor aanbesteding van openbare dienstcontracten zal dit ook consequenties hebben voor de andere sturingslijnen.
- Terwijl de huidige ordening goed ingeregeld was en volgens de MTR 2015-2025 goed functioneert.
- Voor invulling van de sturing is nog een groot aantal varianten mogelijk.
- Voor de nieuwe invulling van de sturing is een aantal robuuste adviezen te geven.

Een aantal robuuste adviezen ten aanzien van de sturing:

- De verandering van de sturing zoals richting gegeven door het Vierde Spoorwegpakket zal **meer kennis bij de overheid** vragen. Zowel de transitie als de nieuwe ordening vraagt om vergrote kennis van de sector aan de overheidszijde.
- Zeker een eindbeeld met aanbesteding vraagt van **een overheid die een sterk initiërende rol heeft** dat ze de kwaliteit van de aanbesteding zal moeten waarborgen, en stakeholders zal moeten meenemen in het vormgeven van de concessie.
- Bij de transitie is het van belang steeds de **verschillende sturingslijnen op elkaar aan te passen en op de breedte van publieke waarden te sturen.**
- **De transitie zal een proces zijn van continue aanpassing**, aangezien de zwaktes van de varianten in de verschillende stuurlijnen zich lastig laten voorspellen.
- De relatie met de vervoerder verandert waardoor concessiebeheer een ander karakter zal krijgen. **Het risico is daarbij dat de nadruk te veel zal liggen op een formalistische invulling van de prestatiesturing, terwijl een meer op gezamenlijke ontwikkeling van de concessie in lijn met publieke waarden en operationele realiteit gewenst is.**
- **Er is niet een enkele wijze waarop de sturing het beste kan werken**, maar de zorgvuldige afstemming van de sturingslijnen is wel van groot belang.
- Met de ontwikkeling in de richting van nieuwe toetreders en mogelijke regelmatige nieuwe vervoerders **wordt de coördinerende rol van de overheid belangrijker.**

Voor achtergrond zie ook:

- Steenhuisen, B. (2009). *Competing public values: Coping strategies in heavily regulated utility industries.*
- Veeneman, W., Dicke, W., & De Bruijne, M. (2009). *From clouds to hailstorms: a policy and administrative science perspective on safeguarding public values in networked infrastructures.* *International journal of public policy*, 4(5), 414-434.
- Bruijn, H. D., & Dicke, W. (2006). *Strategies for safeguarding public values in liberalized utility sectors.* *Public administration*, 84(3), 717-735.
- De Bruijn, H. (2003). *Managing performance in the public sector.* Routledge.
- Veeneman, W. (2019). *Spoorgovernance: van meer markt naar meer overheid.* *Economisch-Statistische Berichten*, 104(4778S).

Coördinatie als specifieke vorm van de sturing: De scheiding tussen infrastructuur en vervoer vraagt om coördinatie, gericht op belangrijke publieke waarden: kwaliteit van de dienstverlening en efficiënt gebruik van de productiemiddelen.

De overheidsrol in de spoorsector gaat verder dan in openbaar vervoer in het algemeen, gericht op de publieke waarden. Een belangrijke aanvullende rol is gerelateerd aan infrastructuur, of preciezer het onderscheid tussen infrastructuur en vervoersdiensten:

- Veel infrastructuren, ook het spoor, hebben een **monopolistisch karakter**, omdat de investeringskosten en ook de investeringsrisico's zo hoog zijn.
- De **hoge investeringskosten** leiden er toe dat het aanleggen van verschillende versies van dezelfde infrastructuur veelal prohibitief inefficiënt is. Vergelijk het spoor (waar meerdere concurrerende spoornetwerken weinig efficiënt is) en het mobiele netwerk (waar dit niet geldt).
- Een dergelijke monopolistisch karakter vraagt om een **marktmeester**, meestal ingevuld door een overheidsrol in het aanleg en beheer van de infrastructuur.
- De **hoge investeringsrisico's** zijn ook makkelijker door de overheid te dragen dan door private partijen, aangezien de overheid meer continuïteit kan garanderen.

Infrastructuur is er om een vervoerdienst mogelijk te maken. Op veel infrastructuren behoeft die vervoerdienst een apart technisch systeem: een voertuig. Daarmee is het leveren van de vervoerdienst een taak met twee aparte technische systemen: **voertuig en infrastructuur**, wat zich vrijwel altijd doorvertaalt in twee aparte organisatorische systemen: **infrastructuurbeheerder en vervoerder**. Dit is ook het geval bij geïntegreerde spoorbedrijven; die zijn ook georganiseerd langs de lijnen van infrastructuur en vervoer.

De **scheiding tussen infrastructuur en vervoer vraagt weer om coördinatie**, vooral gericht op belangrijke publieke waarden: kwaliteit van de dienstverlening en efficiënt gebruik van de productiemiddelen.

Binnen het spoor zijn er **vier belangrijke afstemmingen** [zie pagina 45 voor meer details], die over de grenzen gaan van de technische infrastructuur en trein. En met dat ze over de grenzen gaan van die systemen, gaan ze ook over de organisationele grenzen van infrastructuurbeheerder en vervoerders.

- Coördinatie bij de **real-time levering** van vervoersdiensten (welke trein nu eerst?)
- Coördinatie bij **capaciteitsbenutting** in de planning van diensten (hoe leggen we de treindiensten zo goed mogelijk in de infrastructuur?)
- Coördinatie bij **planning van productie**, waaronder bemensing (welke kennis?), maar ook asset-betrouwbaarheid (hoeveel preventief onderhoud?) en fine-tuning van de infrastructuur
- Coördinatie bij **investeringen** (welke investering eerst, trein of infrastructuur?)

De ordening van het spoor legt die **coördinatievraag bij een specifieke partij** door het creëren van een hiërarchie:

- Zo legt de oplossing met een vervoerconcessie en een beheerconcessie de coördinatievraag bij de concessieverlener van beide concessies, de overheid.
- Bij een geïntegreerd spoorbedrijf ligt dat op niveau van een (groeps)directie.
- Bij een infrastructuurbedrijf binnen de overheid zal deze daar een belangrijke rol bij spelen, waarbij het belang van de vervoerders extra geborgd zal moeten worden.

Gezien de kennisscheefheid is dat vaak **niet de partij die ook werkelijk hiërarchisch de besluiten moet nemen**. Concessieverlener en directie zullen vaak procesregels formuleren waarlangs vervoerders en infrabeheerders samen de coördinatie uitvoeren. Denk aan het gehele proces rond capaciteitsverdeling.

Naast de bovenstaande vormen van coördinatie binnen het spoor is ook nog **coördinatie tussen spoorvervoer en anderen vervoersmodaliteiten** [zie pagina's 41-43 voor meer details] noodzakelijk (aansluitingen bus-trein, reisinformatie en kaartsystemen over de grenzen van het spoorvervoer). Die coördinatievraag ligt bij overheden, infrastructuur-beheerders en vervoerders voor verschillende modaliteiten. Ook hier zal een verschuiving van de ordening leiden tot een opnieuw vinden van de precieze rol van de verschillende partijen.

Voor achtergrond zie ook:

- Nash, Chris A., Andrew S. J. Smith, D.M. Van de Velde, Fumitoshi Mizutani, and Shuji Uranishi. "Structural Reforms in the Railways: Incentive Misalignment and Cost Implications." *Research in Transportation Economics* 48 (2014): 16-23.
- Van de Velde, D.M. "European Railway Reforms: Unbundling and the Need for Coordination." In *Rail Economics, Policy and Regulation in Europe*, edited by M. Finger, T. Holvad, and P. Messulam, 52-88: Edward Elgar, 2015.
- van de Velde, D.M. "Splitsen trein en spoor leidt tot coördinatieproblemen." *Economisch-statistische berichten* 104(4778S) (2019): 68-75.

Sturing en coördinatie Twee hoofddimensies van coördinatie

Hoofddimensies van coördinatie-vraagstukken

Coördinatie in de spoorwegsector kent twee hoofddimensies:

De coördinatie van het aanbod aan vervoerdiensten,
en de coördinatie van de productie van deze diensten binnen de spoorwegketen.

Coördinatie van het aanbod aan vervoerdiensten (productontwerp)

- Er zijn meerdere opdrachtgevers en aanbieders van vervoersdiensten binnen de landsgrenzen. Naast treindiensten zijn er complementaire stads- en streekdiensten.
- De hoofdvraag voor alle opdrachtgevers en hun vervoerders is: “Welke diensten wenst men de klanten aan te bieden?” [zie ook pagina 12 TBOV2040]
- OV-diensten zijn netwerkdiensten, met netwerkeffecten. Goede aansluitingen (qua aanbod, verkoop en informatie) verhogen de aantrekkelijkheid van de diensten voor de klant.
- **Gelet op de veelheid aan aanbieders, is het de vraag welke mate van samenhang/afstemming men tussen vervoerdiensten wenst te realiseren, welke positieve netwerkeffecten vanzelf ontstaan en welke niet, en dus of overheidsoptreden nodig is om tot meer aantrekkelijke diensten te komen** (zonder hier in te gaan op complexe, academische discussies over marktfalen, overheidsingrijpen en overheidsfalen).

Coördinatie van de productie binnen de spoorwegketen

- Er is in Nederland gekozen voor het opsplitsen van de spoorketen (vervoerders/ProRail) terwijl er tussen de componenten in deze keten complementaire elementen zitten.
- De vraag is, gelet op de gewenste vervoerdiensten (zie links ←): “Welke productieketenafstemming ontstaat vanzelf en welke niet?”
- Delen van de spoorketen kennen lange plannings- en afschrijvings-termijnen (m.n. investering in sporen, maar ook in treinen), andere delen kortere planningstermijnen (capaciteitsverdeling, bijsturing).
- **Gelet op de splitsing, is het de vraag hoe de verschillende onderdelen van de spoorwegketen effectief en efficiënt op elkaar afgestemd kunnen worden om ervoor te zorgen dat investeringen op de lange termijn en afstemmingen op de korte termijn worden gerealiseerd. Voorkomen moet worden dat tussen ProRail en de vervoerder(s) sprake is van afzonderlijke (en parallele) optimalisatie, die uiteindelijk leidt tot suboptimalisatie van de spoorwegketen** (zonder hier in te gaan op complexe, academische discussies over marktfalen, overheidsingrijpen en overheidsfalen).

Welke vorm van coördinatie is
geschikt en nodig voor welk probleem?

Gradatie van institutionalisering van de
coördinatie-arrangementen

Niveau 0 (vrij)

Vrije afstemming via
markt-mechanisme

Niveau 1 (afpraak)

Contractering door
opdrachtgever(s) als
stelsel-
verantwoordelijke

Niveau 2 (plicht)

Langdurige vaste
institutionalisering

Langs welke mechanismen moeten samenhangende diensten tot stand komen?

- Vrije prikkels tot commerciële samenwerking tussen vervoerders (voorbeeld: doorgaande treindiensten aangeboden in samenwerking tussen verticaal geïntegreerde spoorwegbedrijven)

- Opnemen in concessieteksten van afstemmingsplicht met naburige en overlappende vervoerders (Nederland Wp2000)
- *Hangt van oplettendheid en welwillendheid van opdrachtgevers af*

- Wettelijke plicht tot afstemming voor alle diensten (zoals in Zwitserland, waardoor niet meer nodig in concessies)
- Instelling van een centrale planner (voorbeeld TfL in Londen, Verkehrsverbünde in Duitsland)

Langs welke mechanismen moet efficiëntie in de keten tot stand komen?

- De infraheffing als (beperkte) prikkel tot optimale investering in infrastructuur en tot optimale benutting van het spoor

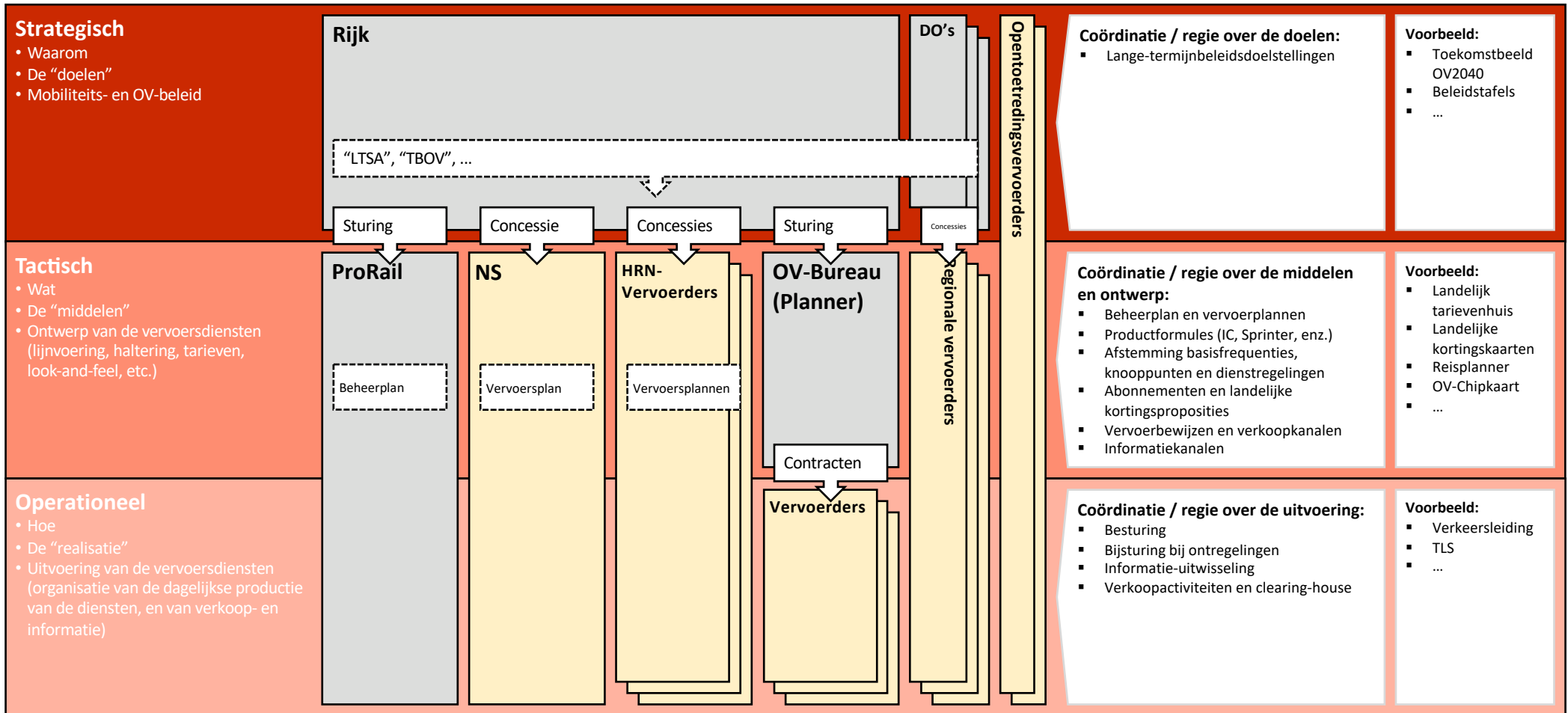
- Opnemen in concessieteksten van afstemmingsplicht tussen vervoerder(s) en infrastructuurbeheerder (deels in Nederlandse spoorconcessies, “alliances” in Britse spoorconcessies)
- *Hangt af van oplettendheid van concessieverlener en mogelijkheid om infrabeheerder eraan te binden*

- Wettelijke plicht tot afstemming (beperkt realistisch?)
- Verticale afstemming via centrale overheidsactor (Noorwegen)
- Verticale integratie (Japanse spoorwegen, Zwitserse spoorwegen, aanbeveling van McNulty in Engeland)

Sturing en coördinatie

Coördinatie van het aanbod

Er moeten drie aanbodsplanning- en uitvoeringstermijnen worden onderscheiden (strategisch, tactisch en operationeel). Elk termijn vergt andere vormen van coördinatie die tijdig en passend voor de gekozen ordening moeten worden ontworpen.



Deze drie niveaus kunnen worden gedefinieerd om de verschillende planningstermijnen en functies te kunnen onderscheiden

Voorbeeld van drie alternatieve configuraties (zie ook de presentatie van de verschillende varianten)

Let op! Het gaat op deze pagina om de coördinatie van het aanbod. Als het om de coördinatie van de productie (van investeringen tot bijsturing) [zie pagina 44-45].

Verschillende coördinatie-mechanismes zijn nodig op de verschillende niveaus:

De meest geschikte vorm van coördinatie zal afhankelijk zijn van een aantal parameters en van het gewenste niveau van samenhang.

Sturing en coördinatie van het aanbod De toewijzing van de ontwikkelingsfunctie

Er bestaat een veelheid aan manieren waarop (trein-)vervoerdiensten kunnen worden gecontracteerd (zie ook volgende pagina). De twee hoofdvormen van aansturing zijn:

1. Het toewijzen van contracten aan een vervoerder waarbij deze de zogenaamde ontwikkelingsfunctie draagt:

- In dergelijke contracten ontwikkelt de vervoerder het aanbod (met name de dienstregeling, de tarieven, het comfort, enz.) binnen de kaders van het bestek en de concessie die hen gegund is.
- Ook draagt de vervoerder in de regel de opbrengstverantwoordelijkheid op de aangeboden diensten.

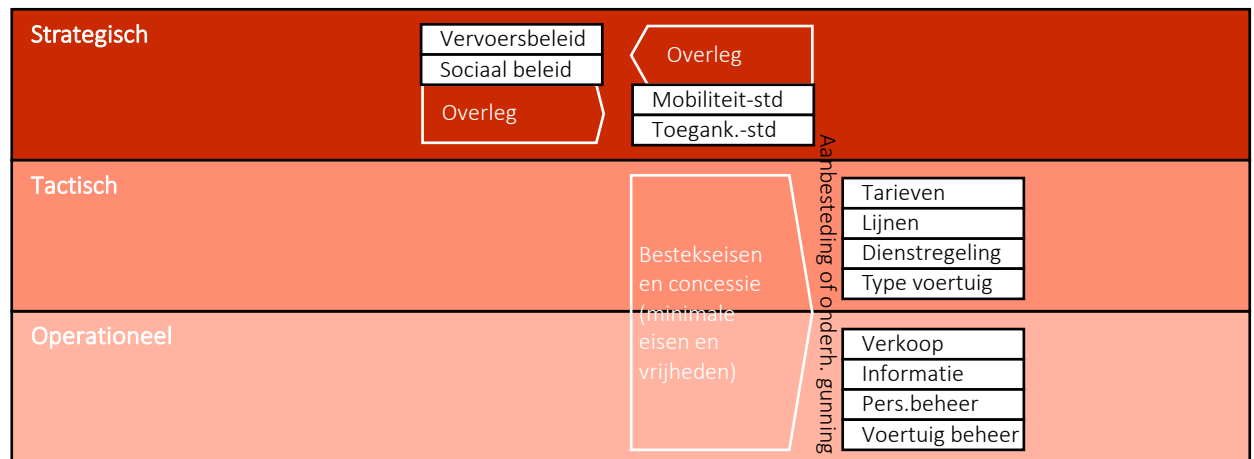
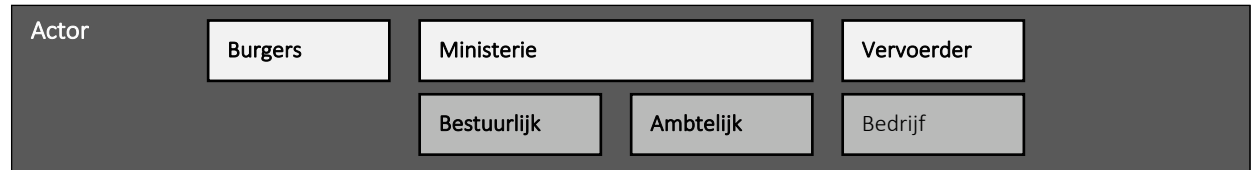
Contracten die op deze wijze zijn opgezet dekken in principe hele gebieden af:

- Ze zijn dus eerder 'groot' (zoals de Britse spoorconcessies), maar ze kunnen ook losstaande lijnen betreffen (zoals de Nederlandse gedecentraliseerde spoorlijnen).
- In de meeste gevallen vindt er weinig tot geen samenloop tussen concessies plaats, om te voorkomen dat er concurrentie tussen treindiensten op hetzelfde spoor ontstaat.
- De mate van vrijheid die de vervoerder geniet (op het tactische niveau) varieert aanzienlijk tussen concrete voorbeelden.
- De internationale praktijk laat zien dat dergelijke concessies tot op heden soms aanbesteed worden, soms onderhands gegund worden.

Afstemming (coördinatie, aansluitingen, overstapmogelijkheden) tussen vervoerders (al dan niet overlappend) en concessiegebieden, maar ook met de infrastructuurbeheerder, dient op het juiste institutionele niveau geregeld te worden (de wet? het contract? de markt?)

2. Het centraal plannen van de te produceren diensten en het toewijzen van contracten aan vervoerders waarbij deze de zogenaamde ontwikkelingsfunctie niet dragen (→ zie volgend blz. voor behandeling van dit punt)

Marktordening waarbij de (aanbestede) vervoerder de ontwikkelingsfunctie en de uitvoering van de diensten draagt: er dient coördinatie van het aanbod plaats te vinden tussen de gekozen vervoerders.



Voorbeelden van **aanbestede relatie** tussen overheid en vervoerder:

- Britse spoorconcessies
- Nederlandse streek-OV-concessies
- Aanbestede Franse stedelijke OV-concessies
- Noorse spoorconcessies (*gegund door spoordirectoraat van het ministerie*)

Voorbeelden van **onderhandse gegunde relatie** tussen overheid en vervoerder :

- Nederlandse HRN-concessie en GVB-concessies
- Belgische spoorwegen
- Zwitserse spoorwegen
- Onderhands gegunde Franse stedelijke OV-concessies

Sturing en coördinatie van het aanbod De toewijzing van de ontwikkelingsfunctie

Er bestaat een veelheid aan wijzen waarop (trein-)vervoerdiensten kunnen worden gecontracteerd (zie ook vorige pagina). De twee hoofdvormen van aansturing zijn:

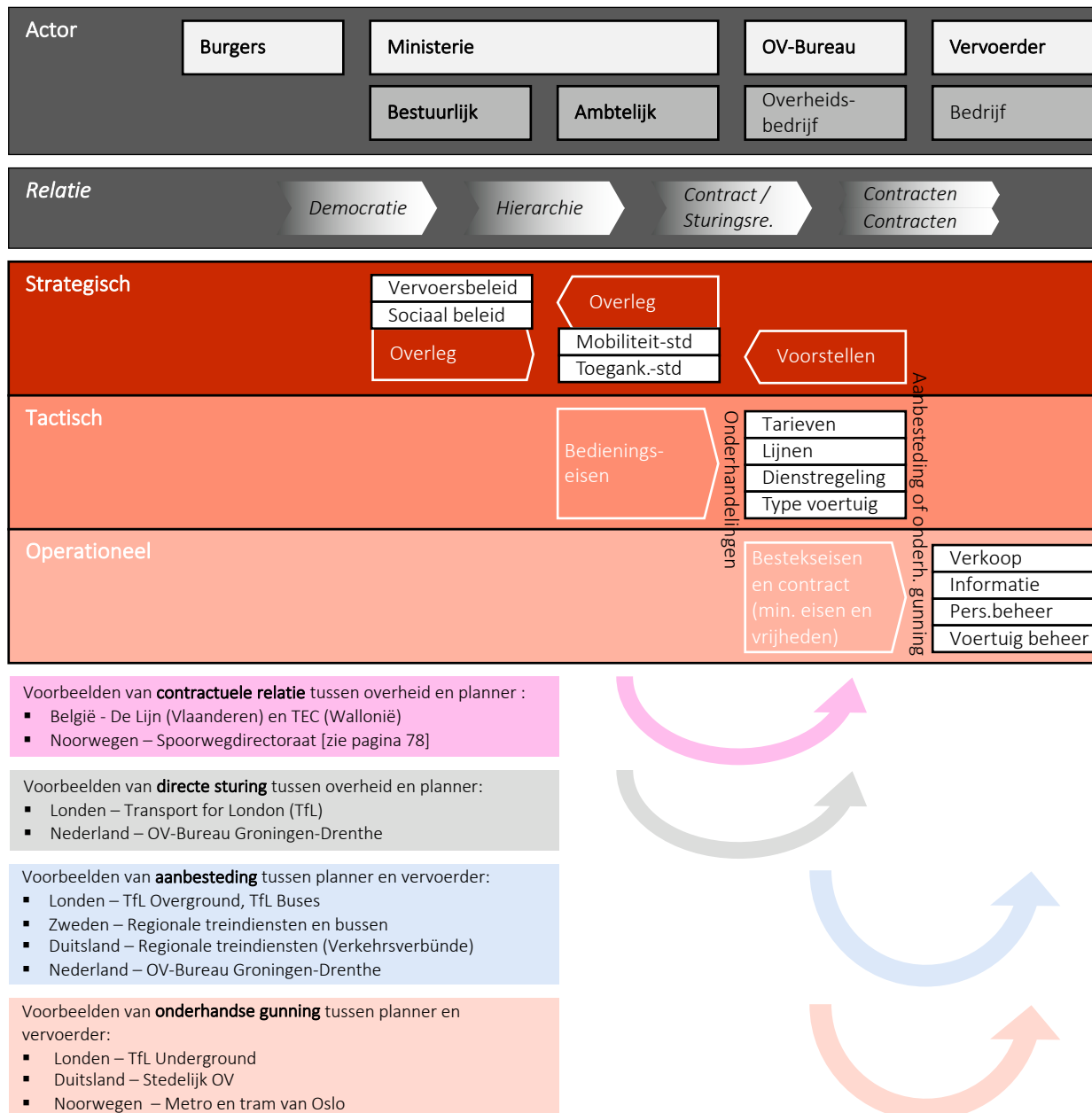
1. Het toewijzen van contracten aan een vervoerder waarbij deze de zogenaamde ontwikkelingsfunctie draagt (→ zie vorige blz. voor behandeling van dit punt)
2. Het centraal plannen van de te produceren diensten en het toewijzen van contracten aan vervoerders waarbij deze de zogenaamde ontwikkelingsfunctie *niet* dragen:
 - In dergelijke contracten ontwikkelt een instantie die aan de opdrachtgever gelieerd is het aanbod (dienstregeling, tarieven, comfort, overige kwaliteitseisen). Deze instantie is de ‘planner’ van het OV-aanbod die de klanten- en beleidswensen in acht hoort te nemen.
 - Vaak heeft deze planner ook een multimodale verantwoordelijkheid (zoals TfL in Londen of de Verkehrsverbünde in Duitsland). Het zorgt voor tarief-, informatie- en dienstregelingsintegratie voor het gehele OV.
 - De planner is belast met het contracteren van de door hem geplande vervoerdiensten.
 - De contractering van de realisatie van de vervoerdiensten vindt plaats via aanbesteding, of via onderhandse gunning (als dit toegestaan is). De planner draagt in de regel de opbrengstverantwoordelijkheid op de aangeboden diensten, al deelt de vervoerder soms ook in (een deel van) het opbrengstrisico.

Contracten die op deze wijze zijn opgezet dekken in principe lijnen of lijnbundels:

- Ze zijn dus eerder ‘klein’ (zoals de Duitse regionale spoorcontracten).
- Samenloop tussen contracten is gangbaar (Duitse regionale treindiensten), maar minder gangbaar bij hoogfrequente diensten (London Underground). Door de centrale planning vindt er echter géén concurrentie *tussen* de treindiensten op hetzelfde spoor plaats.
- De internationale praktijk laat zien dat de planners in dergelijke contracten vaak voor aanbesteding kiezen, maar soms ook voor inbesteding, afhankelijk van lokale omstandigheden.

Afstemming (coördinatie, aansluitingen, overstapmogelijkheden) tussen vervoerders (al dan niet overlappend) en concessiegebieden dient is reeds door de besteller geregeld. Er hoeft geen specifieke productcoördinatie tussen de vervoerders plaats te vinden.

Marktordening met centrale coördinatie van het aanbod en waarbij de (aanbestede) vervoerder de uitvoering van de diensten realiseert: er hoeft geen coördinatie van het aanbod tussen de vervoerders plaats te vinden



Sturing en coördinatie Coördinatie van de productieketen

Continuum van mogelijkheden tussen volledige integratie en volledige unbundling van de spoorwegketen

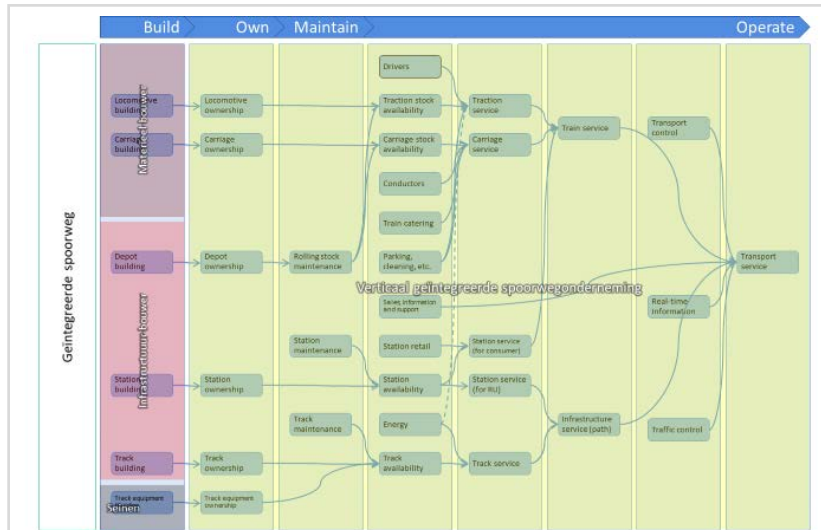
Er zijn tal van manieren om de spoorwegketen in te richten:

- van een volledig 'verticaal geïntegreerd' spoorweg-bedrijf, zoals in Japan of in Zwitserland (grafiek boven), tot de hypothetische volledige 'unbundling' in zoveel mogelijke stappen in de spoorketen (grafiek onder).

Europese landen, onder dezelfde EU-regelgeving, hebben daartussen voor soms zeer uiteenlopende inrichtingen gekozen, met een mindere of sterkere mate van 'splitsing' tussen vervoer en infrastructuurbeheer.

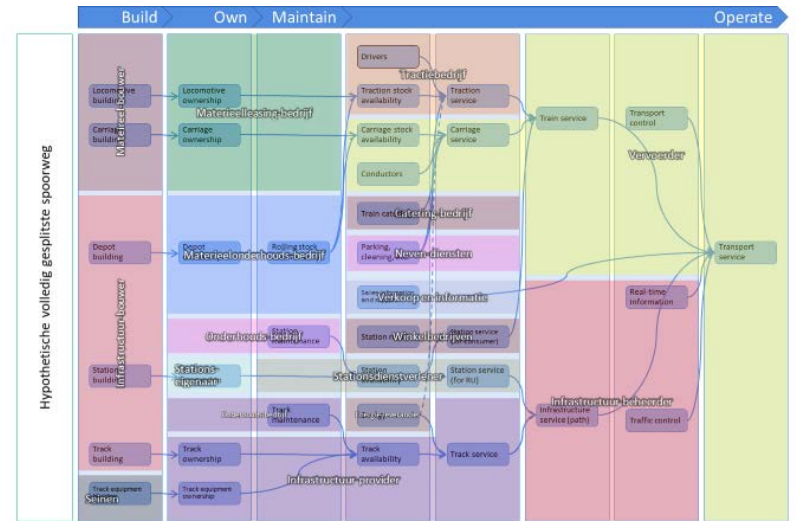
- De huidige ordening in Nederland kent een tussenpositie.
- De vorm die in Groot-Brittannië sinds 1994 is ingevoerd gaat verder
- Dit is ook het geval voor de opzet van de keten bij de HSL-zuid in Nederland.

Er zijn tal van mogelijke arrangementen qua "splitsing" binnen de spoorwegketen (nog afgezien van de verschillende concurrentievormen die voor de productie van de vervoerdiensten gebruikt kunnen worden). Verkeerde keuzes leiden tot suboptimalisatie en hogere kosten.



inno-V

Twee (extreme) configuraties van de spoorwegketen.
De kleuren laten zien welk deel door welk bedrijf wordt verzorgd.



inno-V

- De grafieken links laten zien dat splitsing niet alleen één verticale interface kent (infrastructuurbeheer / vervoerder) maar dat er **evengoed meerdere andere interfaces kunnen ontstaan als gevolg van een herconfiguratie van de spoorwegketen**, al naar gelang de gekozen 'splittings' binnen de keten.
- De verschillende inrichtingen betekenen dat **verschillende coördinatievraagstukken tussen verschillende actoren en op verschillende wijzen en termijnen een rol zullen spelen** (binnen bedrijven, tussen afdelingen, of tussen bedrijven via contracten).
- De centrale vraag is waar het marktmechanisme (met contract en prijs) naar tevredenheid zal kunnen werken, en waar andere arrangementen noodzakelijk blijken te zijn.** In bepaalde gevallen zal de afwezigheid van splitsing de beste keuze zijn (conform de traditionele bedrijfsmanagement-overwegingen van "make-or-buy", en de transactiekosten-economie).
- Verkeerde inrichtingen zullen tot systeem-suboptimalisatie leiden**, met traagheid in aanpassingen, focus op 'verkeerde' projecten opleveren ipv voortdurende verbeterstappen waardoor bepaalde thema's buiten beschouwing zullen blijven, en hoge kosten ten gevolge [zie de ervaringen en analyses over Groot-Brittannië op pagina's 76-77].
- Sleutelbegrippen bij de analyse van coördinatiemogelijkheden zijn:**
 - Er kan veel met 'praten' opgelost worden, maar dit vereist dat open communicatie en overleg tussen actoren toegestaan wordt (zonder juridische barrières), en daadwerkelijk plaatsvindt;
 - Oplossingen komen veel moeilijker (of zelfs helemaal niet) tot stand zodra er geld in het spel komt**, bijvoorbeeld als een coördinatie-actie baten voor één van de actoren zou opleveren, maar kosten voor de andere actor.

Voor meer details en discussie over deze punten, zie:

- Van de Velde, D.M. (2015), "European Railway Reforms: Unbundling and the Need for Coordination", In: Rail economics, policy and regulation in Europe (Eds.: Finger, M., T. Holvad and P. Messulam), 52-88, Edward Elgar.
- Van de Velde, D.M. (2019), "Splitsen trein en spoor leidt tot coördinatieproblemen." Economisch-statistische berichten 104(47785), 68-75.

Sturing en coördinatie van de productieketen

Tijdshorizons en feedback loop

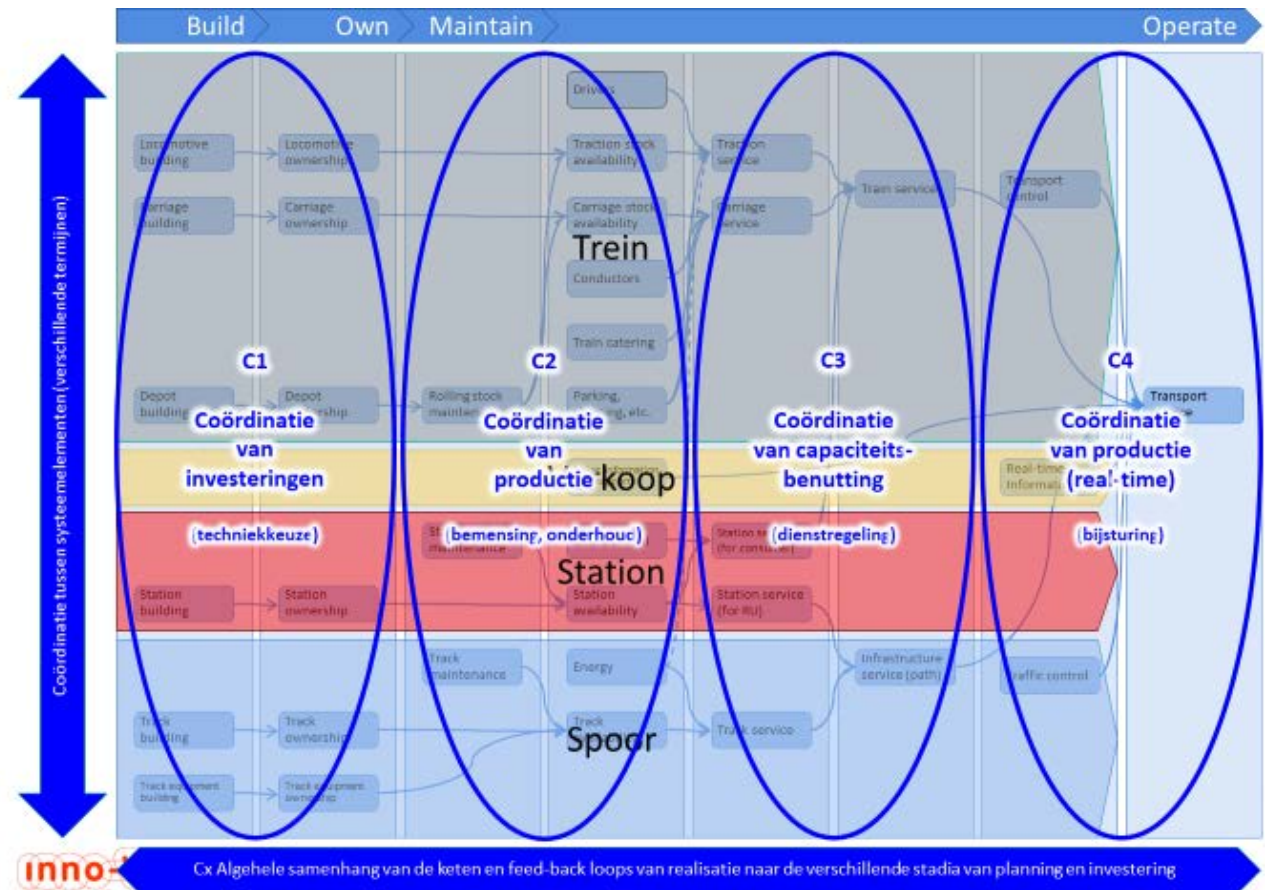
Vier tijdshorizons kunnen worden onderscheiden om de complexiteit van de coördinatievraagstukken binnen de spoorwegketen te verhelderen:

- C1: Coördinatie van investeringen:** (10-100 jaar) Ten eerste de vraagstukken op de lange termijn van investeringen in trein en spoor, waaronder vraagvoorspellingen, langetermijn-aanbodsplannen, investeringen in additionele capaciteit, maar ook afstemming bij technische vernieuwingen en standaarden. Denk aan ERTMS bij trein en bij spoor, aan perronhoogte en treinconfiguratie, enz.
- C2: Coördinatie van productie:** (1-10 jaar) Ten tweede het vraagstuk van de midden-lange opzet van de productie, waaronder asset-betrouwbaarheid door preventief onderhoud, de bemensing en vaardigheden van het personeel, maar ook de finetuning van de infrastructuur, zoals energievoorziening, wissels en seinen en passeersporen, die veel invloed op de capaciteit kan hebben. Denk aan de wederzijdse invloed capaciteitsbehoefte (trein en spoor) t.o.v. betrouwbaarheid (onderhoud van spoor en trein).
- C3: Coördinatie van capaciteitsbenutting:** (1 dag - 5 jaar) Ten derde de kortetermijnvragen rond de terugkerende capaciteitsverdeling over de bestaande infrastructures, inclusief de verdeling tussen commercieel gebruik en spooronderhoud. Denk aan buitendienststellingen en kostenoptimalisatie bij de infrabeheerder versus de impact op de vervoerder.
- C4: Coördinatie van de productie in real-time:** (dagelijks) En ten laatste de realtime-afstemming tussen treinexploitatie en infrastructuur-management tijdens de productie (waaronder de bijsturing van personeel en materieel en de informatie aan reizigers bij ontregelingen). Denk aan de impact op de vervoerders van bepaalde beslissingen van de verkeersleiding (zie in dit verband de oprichting van het OCCR).
- Cx: Feedback loop dwars door de keten heen:** (voortdurende verbeteringscycli) In een dynamisch perspectief hoort ook een plaats te worden gegeven aan de *feedback loops* van elk van deze termijnen naar de langere termijnen. Dit is met name van belang omdat, door de technische afhankelijkheid tussen trein en spoor onderling, ervaringen uit het verleden, zoals dispunctualiteit, veel informatie kan opleveren om de hele waardeketen te optimaliseren (denk aan het Prestatie-Analyse Bureau van ProRail en het Kenniscentrum van NS).

Vier tijdshorizons kunnen worden onderscheiden om de complexiteit van coördinatie binnen de spoorwegketen te verhelderen. Adequate coördinatie moet plaatsvinden bij elke tijdshorizon, naast een integrale feedback-loop.

Conceptueel moet voor elke tijdshorizon nagedacht worden over adequate coördinatiemechanismen:

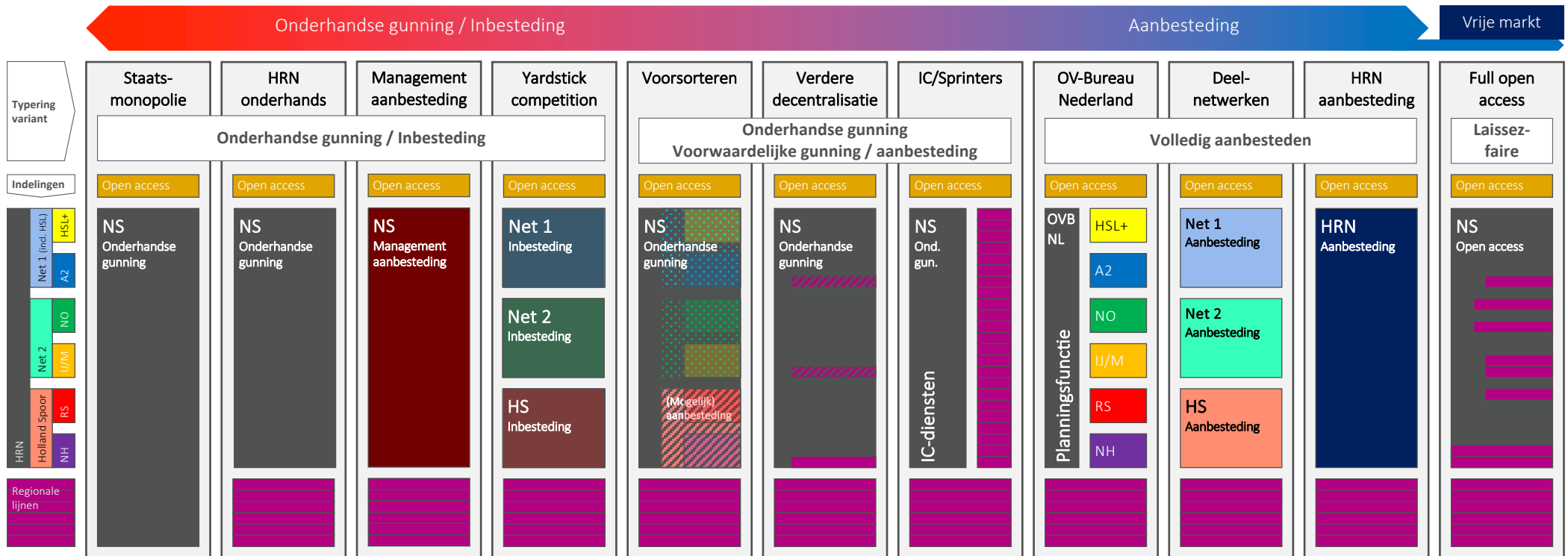
- Dit is te bezien samen met de gekozen inrichting van de hele keten [zie pagina 44]. Tussen actoren en functie (de instanties en bedrijven binnen de productieketen) zullen, afhankelijk van de kenmerken van de betreffende transacties en afhankelijk van omstandigheden, sommige coördinatiemechanismen geschikter (in de zin van goedkoper, doeltreffender, sneller werkend) zijn dan anderen.
- Soms zal een eenvoudig marktmechanisme goed functioneren, soms zullen specifieke lange-termijn samenwerkingsafspraken nodig zijn (allianties, kosten- en batendeling), soms zal integratie (fusie) beter zijn.



Voor meer details en discussie, zie: Van de Velde, D.M. (2015), "European Railway Reforms: Unbundling and the Need for Coordination", In: Rail economics, policy and regulation in Europe (Eds.: Finger, M., T. Holvad and P. Messulam), 52-88, Edward Elgar.

Varianten

Er bestaat een veelheid aan varianten voor verdere marktopening op het HRN, variërend qua mate van marktopening en wijze van verkaveling.



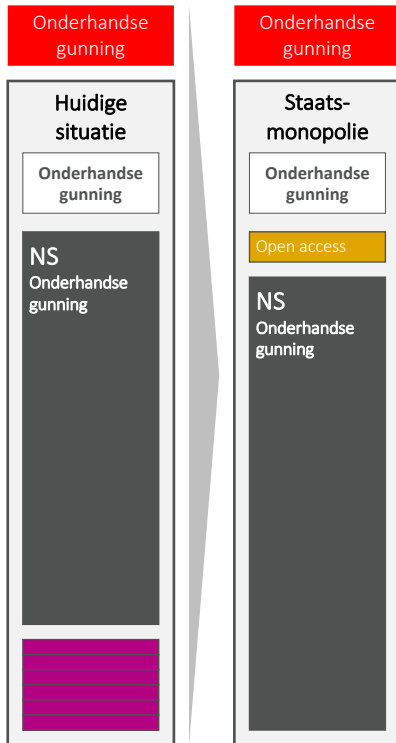
Er bestaat een veelheid aan varianten voor verdere marktopening op het HRN:

- Deze 11 varianten geven de breedte van de in principe denkbare opties weer. De scenario's uit het rapport "Kiezen voor een goed spoor" dienden als basis voor het ontwerpen van deze varianten.
- Deze varianten verschillen in de mate en wijze waarop concurrentie een rol speelt: van onderhandse gunning, via voorwaardelijke gunning en aanbesteding naar volledige vrije markt. Overigens is een mate van vrije-markttoegang (opentoe treding, "open access") in alle varianten aanwezig, gelet op de nieuwe Europese eisen voortvloeiend uit het 4^e Spoorwegpakket.
- De varianten verschillen ook in de mate en wijze van eventuele verkaveling van het HRN: de hier geschetste indelingen in één concessie, drie netwerken, zes eenheden, of een groter aantal lijnbundels zijn illustratief bedoeld. Nader onderzoek is nodig om dergelijke indelingen te preciezer te kunnen bepalen en te kunnen beoordelen (zie ook "Toekomstbeeld OV").

- De varianten worden hierna één voor één nader gepresenteerd, inclusief (buitenlandse) voorbeelden.
- De varianten worden ook becommentarieerd, gelet op de onderzoekopdracht, op sturingsvermogen voor de overheid, juridisch kader, praktische voorwaarden en handelingsperspectief.

Variant Staatsmonopolie

Marktwerking op het spoor wordt teruggedraaid, alle treindiensten worden onderhands aan NS gegund.



Omschrijving

- De marktwerking op het spoor wordt teruggedraaid: het hoofdrailnet én alle regionale lijnen worden aan NS onderhands gegund. De facto ontstaat er weer één staatsmonopolie die alle treindiensten in Nederland verzorgt.
- Deze variant is een uitwerking van scenario 1 van het rapport “Kiezen voor een goed spoor”, behalve voor de ruimte die moet worden gegeven aan opentoeetreders, in lijn met de eisen uit het 4^e spoorwegpakket.
- Opentoeetreders krijgen de mogelijkheid om commerciële vervoerdiensten toe te voegen. Deze kunnen worden onderworpen aan het Economische Evenwichtstoets (EET) (een belanghebbende moet een EET aanvragen bij de ACM, gebeurt dat niet, dan heeft een OT-vervoerder automatisch toegang mits capaciteit beschikbaar is).

Strategisch

- Waarom
- De “doelen”
- Mobiliteits- en OV-beleid

Rijk

“LTSA”, “TBOV”, ...

Sturing

Concessie

Tactisch

- Wat
- De “middelen”
- Ontwerp van de vervoerdiensten (lijnvoering, haltering, tarieven, look-and-feel, etc.)

ProRail

Beheerplan

NS

Vervoersplan

Operationeel

- Hoe
- De “realisatie”
- Uitvoering van de vervoerdiensten (organisatie van de dagelijkse productie, verkoop- en informatie)

Voorbeeld

- Deze variant bestaat op het moment in België: alle treindiensten worden er door de NMBS verzorgd. Open access voor binnenlandse treindiensten is er echter nog niet mogelijk, terwijl dit wel onderdeel is van deze variant gelet op de Europese eisen.

Onderhandse
gunning

Huidige
situatie

Onderhandse
gunning

NS
Onderhandse
gunning

Onderhandse
gunning

Staats-
monopolie

Onderhandse
gunning

Open access

NS
Onderhandse
gunning

STURING EN COORDINATIE

Beleid (strategisch)

- De sturingsmogelijkheid is a priori gelijk aan de huidige situatie. De mate van flexibiliteit die geboden wordt door de huidige concessiesystematiek met NS wordt gecontinueerd.
- Er ontstaat een vermindering van de rechtstreekse invloed van DO's op het regionale treinproduct. De inpassingsmogelijkheden van regionale beleidswensen verloopt via het rijk als concessieverlener.

Ontwerp treindiensten (tactisch)

- NS is verantwoordelijk voor het ontwerpen van de diensten, binnen de kaders van de HRN-concessie. Er ontstaat binnen het HRN één eenduidige uitstraling en interface voor de klant (vervoersconcept, kaart- en tariefsysteem, informatie- en verkoopsysteem) en productcomplementariteit tussen IC- en Sprinterdiensten.
- Een vraag is of het huidige sturingsinstrumentarium voldoende ontwikkeld is om aanbod, uitstraling en interface voor de klant (vervoersconcept, kaart- en tariefsysteem, informatie- en verkoopsysteem) van treindiensten (HRN-concessie en opentoeftreding) met de rest van het OV adequaat te coördineren. Dit dient proactief door de Rijksoverheid in de HRN-concessie te worden geregeld, en door de DO's in hun regionale concessies. Alternatief is om dit via wetgeving landelijk verplicht te stellen. Hierin schuilt een risico van overheidsfalen (ineffectief organiseren ervan, trage realisatie).
- Concurrentie door opentoeftreders kan ontstaan en dient adequaat te worden gereguleerd omwille van netwerksamenhang en omwille van de impact ervan op de HRN-concessie.

Uitvoering (operationeel)

- Er ontstaat geen versimpeling ten opzichte van de huidige situatie.

Coördinatie van de spoorwegketen

- De gelijkgerichte sturing van NS en ProRail dient minimaal behouden te blijven.
- Aanvullende coördinatiemechanismen zouden overwogen kunnen worden, gelet op de bestaande beleidsuitdagingen [zie 'Spoorbeleid' op pagina 9 en 'Vraagroei en capaciteit' op pagina 17].

JURIDISCH KADER

1. PSO-verordening

- Tot uiterlijk 24 december 2023: onderhandse gunning mogelijk o.g.v. artikel 5 lid 6 PSO-verordening.
- Na 24 december 2023: onderhandse gunning mogelijk indien wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 5 lid 4 bis PSO – de juridische houdbaarheid van onderhandse gunning op deze grond is op voorhand onzeker.

2. SERA-richtlijn

- De SERA-richtlijn vormt geen belemmering voor onderhandse gunning.
- De Minister en NS dienen rekening te houden met opentoeftreding-vervoer – in de HRN-concessie moet worden geregeld of (en zo ja: in welke mate) NS wordt gecompenseerd voor afnemende opbrengsten als gevolg van opentoeftreding-vervoer.
- De minister kan een heffing opleggen aan opentoeftredingvervoerders wat betreft het HRN. Het verdient de voorkeur hiervoor een eenduidige berekeningsmethode op te stellen teneinde de billijkheid, transparantie, non-discriminatie en evenredigheid van heffingen te waarborgen.

PRAKTISCHE VOORWAARDEN

Aspecten die ingeregeld moeten worden:

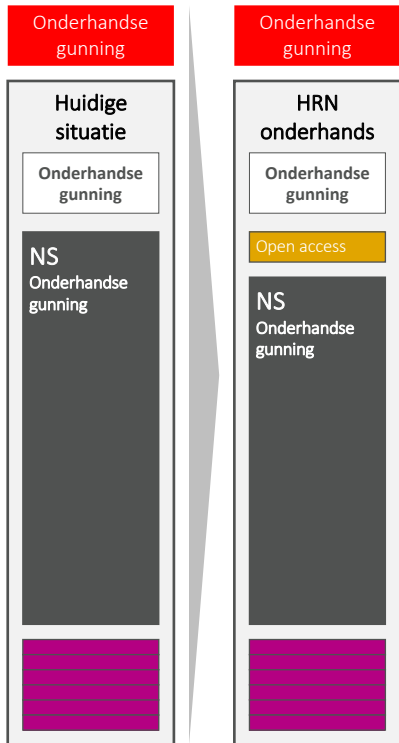
- De huidige systematiek kan worden gecontinueerd.
- Deze variant draait de decentralisatie terug en stuit vermoedelijk op verzet van de decentrale overheden die regionale treindiensten hebben aanbesteed, met name daar waar multi-modale concessies zijn gegund.

Tijdelijk uitvoerbaarheid

- Gunning van de HRN-concessie kan in principe per 2025 met ingroei-pad. Deze variant kan alleen geleidelijk worden ingevoerd, in de pas met het aflopen van bestaande spoorconcessies die door decentrale overheden zijn gegund.
- Bij onderhandse gunning van de HRN-concessie zijn procedurele vereisten van toepassing in de PSO-verordening (publicatie vooraf en achteraf) en in de Wp2000 (advies consumentenorganisaties en ProRail, voorafgaande bekendmaking aan NS, voorleggen ontwerp-concessie aan EK+TK, vaststelling beleidsvoornemen en PvE) [zie verder pagina 35].

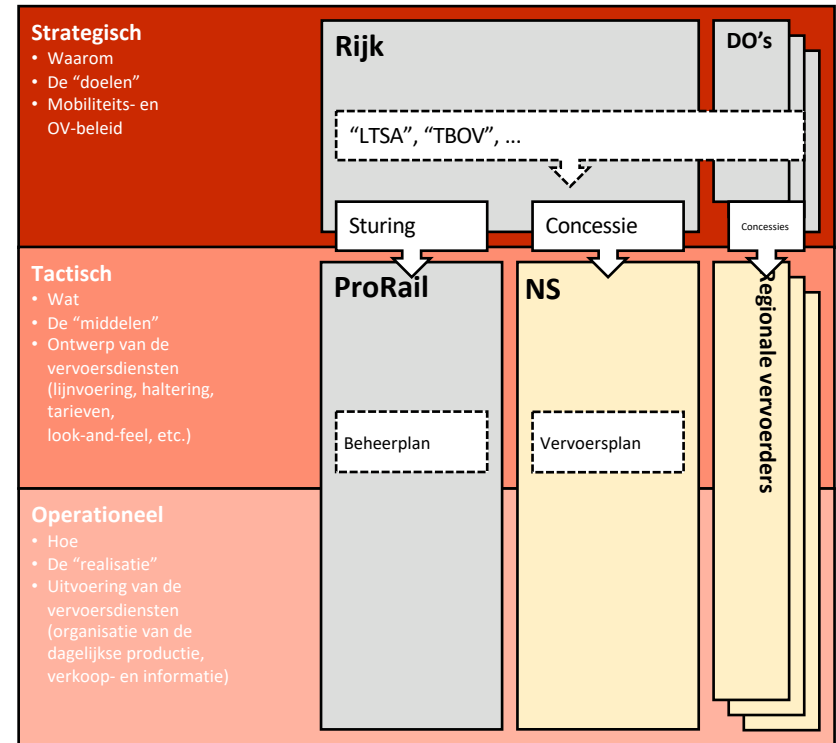
Variant HRN onderhands

De huidige marktordening met onderhandse gunning van de HRN-concessie wordt voortgezet zonder aanpassing, behalve de toevoeging van de mogelijkheid tot open toetreding.



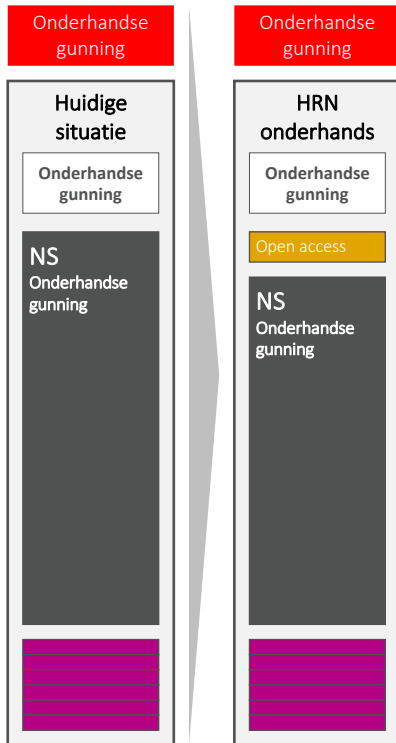
Omschrijving

- De huidige marktordening wordt voortgezet met toevoeging van de mogelijkheid tot open toetreding.
- De concessie voor het HRN wordt onderhands aan NS gegund.
- Er worden geen treindiensten uit het HRN gedecentraliseerd.
- De reeds bestaande gedecentraliseerde regionale treindiensten blijven onder de verantwoordelijkheid van de betreffende decentrale overheid.
- De gelijkgerichte indicatoren voor NS en ProRail worden behouden.
- De inhoud van de NS-concessie kan, ten opzichte van de huidige concessie, door de rijksoverheid desgewenst op enkele punten worden verbeterd en aangescherpt.
- Opentreeders krijgen de mogelijkheid om commerciële vervoerdiensten toe te voegen. Deze kunnen worden onderworpen aan het Economische Evenwichtstoets (EET) (een belanghebbende moet een EET aanvragen bij de ACM, gebeurt dat niet, dan heeft een OT-vervoerder automatisch toegang mits capaciteit beschikbaar is).



Voorbeeld

- Dit is in essentie de huidige marktordening in Nederland (al kan de inhoud van de concessie desgewenst anders ingevuld worden dan de huidige concessie). Het voornaamste verschil zit in de toegevoegde mogelijkheid van opentreding op binnenlandse diensten.



STURING EN COORDINATIE

Beleid (strategisch)

- De sturingsmogelijkheid is a priori gelijk aan de huidige situatie. De mate van flexibiliteit die geboden wordt door de huidige concessiesystematiek met NS wordt gecontinueerd.
- Er ontstaat geen verandering in de inpassingsmogelijkheden van regionale beleidswensen.

Ontwerp treindiensten (tactisch)

- NS is verantwoordelijk voor het ontwerpen van de diensten, binnen de kaders van de HRN-concessie. Er ontstaat binnen het HRN één eenduidige uitstraling en interface voor de klant (vervoersconcept, kaart- en tariefsysteem, informatie- en verkoopsysteem) en productcomplementariteit tussen IC- en Sprinterdiensten.
- Een vraag is of het huidige sturingsinstrumentarium voldoende ontwikkeld is om aanbod, uitstraling en interface voor de klant (vervoersconcept, kaart- en tariefsysteem, informatie- en verkoopsysteem) van treindiensten (HRN-concessie, regionale lijnen en opentoeftreding) met de rest van het OV adequaat te coördineren. Dit dient proactief door de Rijksoverheid in de HRN-concessie te worden geregeld, en door de DO's in hun regionale concessies. Alternatief is om dit via wetgeving landelijk verplicht te stellen. Hierin schuilt een risico van overheidsfalen (ineffectief organiseren ervan, trage realisatie).
- Concurrentie door opentoeftreders kan ontstaan en dient adequaat te worden gereguleerd omwille van netwerksamenhang en omwille van de impact ervan op de HRN-concessie.

Uitvoering (operationeel)

- Er ontstaat geen verandering ten opzichte van de huidige situatie.

Coördinatie van de spoorwegketen

- De gelijkgerichte sturing van NS en ProRail dient minimaal behouden te blijven.
- Aanvullende coördinatiemechanismen zouden overwogen kunnen worden, gelet op de bestaande beleidsuitdagingen [zie 'Spoorbeleid' op pagina 9 en 'Vraagroei en capaciteit' op pagina 17].

PRAKTISCHE VOORWAARDEN

Aspecten die ingeregeld moeten worden:

- De huidige systematiek kan worden gecontinueerd.

Tijdlijn uitvoerbaarheid

- Gunning van de HRN-concessie kan per 2025.
- Bij gunning van de concessie voor IC-diensten zijn procedurele vereisten van toepassing in de PSO-verordening (publicatie vooraf en achteraf) en in de Wp2000 (advies consumentenorganisaties en ProRail, voorafgaande bekendmaking aan NS, voorleggen ontwerp-concessie aan EK+TK, vaststelling beleidsvoornemen en PvE) [zie verder pagina 35].

JURIDISCH KADER

1. PSO-verordening

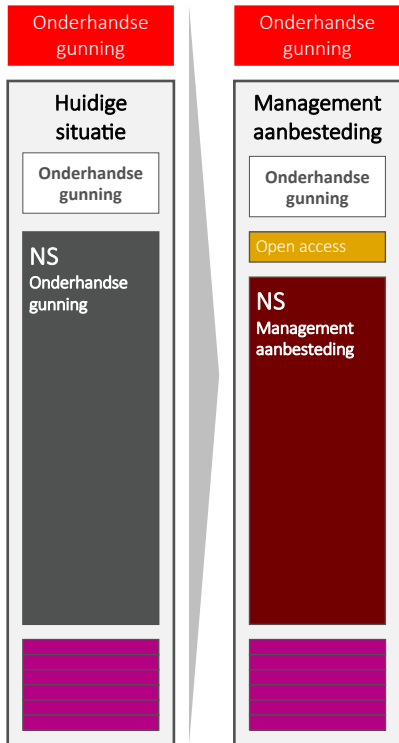
- Tot uiterlijk 24 december 2023: onderhandse gunning mogelijk o.g.v. artikel 5 lid 6 PSO-verordening.
- Na 24 december 2023: onderhandse gunning mogelijk indien wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 5 lid 4 bis PSO – de juridische houdbaarheid van onderhandse gunning op deze grond is op voorhand onzeker.

2. SERA-richtlijn

- De SERA-richtlijn vormt geen belemmering voor onderhandse gunning.
- De Minister en NS dienen rekening te houden met opentoeftreding-vervoer – in de HRN-concessie moet worden geregeld of (en zo ja: in welke mate) NS wordt gecompenseerd voor afnemende opbrengsten als gevolg van opentoeftreding-vervoer.
- De minister kan een heffing opleggen aan opentoeftredingvervoerders wat betreft het HRN, DO's kunnen dat voor OT-vervoerders over hun concessiegebied. Het verdient de voorkeur hiervoor een eenduidige berekeningsmethode op te stellen teneinde de billijkheid, transparantie, non-discriminatie en evenredigheid van heffingen te waarborgen.

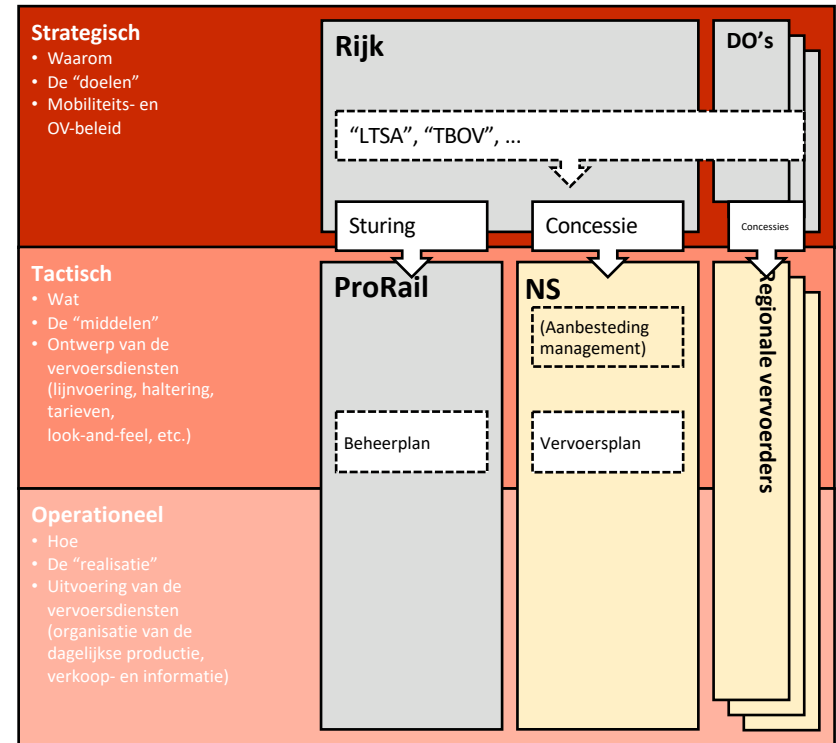
Variante Management aanbesteding

De managementfunctie van NS wordt aanbesteed. De staat draagt de risico's op kosten en opbrengsten maar het winnende management-team wordt geïncentiveerd om prestatieverbeteringen te realiseren.



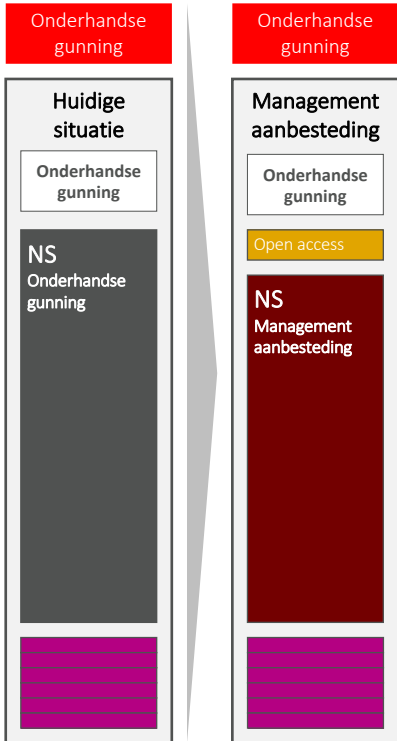
Omschrijving

- De managementfunctie van NS wordt aanbesteed.
- Het winnende management-team wordt contractueel geprikkeld om prestatieverbeteringen te realiseren maar de concessieverlener draagt de risico's op kosten en opbrengsten.
- De gedecentraliseerde regionale treindiensten blijven onder de verantwoordelijkheid van de betreffende decentrale overheid.
- Deze variant is een uitwerking van scenario 3 van het rapport "Kiezen voor een goed spoor".
- Opentreders krijgen de mogelijkheid om commerciële vervoerdiensten toe te voegen. Deze kunnen worden onderworpen aan het Economische Evenwichtstoets (EET) (een belanghebbende moet een EET aanvragen bij de ACM, gebeurt dat niet, dan heeft een OT-vervoerder automatisch toegang mits capaciteit beschikbaar is).
- Opmerking: Deze variant lijkt op het aanbesteden van concessies [zie variant 'HRN-aanbesteding' op pagina 65 en 'Deelnetwerken' op pagina 63] in die zin dat ook daar uiteindelijk het gehele personeel, materieel en de andere systemen onder het beheer van nieuwe managers komen te staan. Het verschil zit in de eigendomsverhoudingen en voornamelijk in de risico's die het managementteam hier draagt. Kosten- en opbrengstenrisico's blijven onder de hier gehanteerde definitie van management-aanbesteding aan overheidskant.*



Voorbeeld

- Deze marktordening is vergelijkbaar met de aanbesteding van de managementfunctie van stedelijke vervoerbedrijven in Frankrijk, in die gevallen waar het management alleen betaald wordt voor de managementfunctie, zonder de kosten- en opbrengstenrisico's te hoeven dragen. Deze wijze van contracteren waarbij het merendeel van de risico's bij de aanbestedende overheid blijft is overigens niet wijd verspreid.
- Deze marktordening vertoont ook gelijkens met die Britse spoorconcessies waar van meet af aan (of tijdens de concessie na financiële problemen) gekozen is voor het reduceren of minimaliseren van de risico's van de concessiehouder. De aard van aanbestedingen in omvangrijke contracten voor treindiensten is dat materieel, personeel en overige instrumenten overgaan van verliezer op winnaar, wat uiteindelijk op praktische gronden veel gelijkens vertoont met een zuivere managementaanbesteding.



STURING EN COORDINATIE

Beleid (strategisch)

- Een integrale landelijke netwerkvisie betreffende het HRN moet op het niveau van het rijk georganiseerd worden.
- De contractuele focus van de vervoerder kan tussentijdse beleidsaanpassingen bemoeilijken, afhankelijk van de ruimte die de concessie en/of het contract bieden en de daarbij gepaard gaande risico's en kosten voor vervoerder en opdrachtgever.
- Het scheppen van beleidsruimte voor integratie met het regionaal OV en adaptief vermogen voor veranderende behoeften en regionale ambities vergt het inrichten van een goed functionerende samenwerking tussen rijksoverheid en DO's.

Ontwerp treindiensten (tactisch)

- Het managementteam is contractueel verantwoordelijk voor het aansturen van de vervoerder (NS) in het ontwerpen van de diensten, binnen de kaders van de HRN-concessie. Er ontstaat binnen het HRN één eenduidige uitstraling en interface voor de klant (vervoersconcept, kaart- en tariefsysteem, informatie- en verkoopsysteem) en productcomplementariteit tussen IC- en Sprinterdiensten.
- Een vraag is of het huidige sturingsinstrumentarium voldoende ontwikkeld is om aanbod, uitstraling en interface voor de klant (vervoersconcept, kaart- en tariefsysteem, informatie- en verkoopsysteem) van treindiensten (HRN-concessie, regionale lijnen en opentoeftreding) met de rest van het OV adequaat te coördineren. Dit dient proactief door de Rijksoverheid in de HRN-concessie te worden geregeld, en door de DO's in hun regionale concessies. Alternatief is om dit via wetgeving landelijk verplicht te stellen. Hierin schuilt een risico van overheidsfalen (ineffectief organiseren ervan, trage realisatie).
- Concurrentie door opentoeftreders kan ontstaan en dient adequaat te worden gereguleerd omwille van netwerksamenhang en omwille van de impact ervan op de HRN-concessie.

Uitvoering (operationeel)

- Er ontstaat geen verandering ten opzichte van de huidige situatie.

Coördinatie van de spoorwegketen

- De gelijkgerichte sturing van de concessiehouder met ProRail dient minimaal behouden te blijven. Coördinatiemechanismen dienen verscherpt in de concessie te worden opgenomen, gelet op de te verwachten sterkere commerciële houding van de concessiehouder.
- Aanvullende coördinatiemechanismen zouden overwogen kunnen worden, gelet op de bestaande beleidsuitdagingen [zie 'Spoorbeleid' op pagina 9 en 'Vraaggroei en capaciteit' op pagina 17].

JURIDISCH KADER

1. PSO-verordening

- *De vraag is of deze vorm van aanbesteding van alleen de management-functie onder de Europese definitie van onderhandse gunning valt of onder die van aanbesteding van de HRN-concessie.*
- Tot uiterlijk 24 december 2023: onderhandse gunning mogelijk o.g.v. artikel 5 lid 6 PSO-verordening.
- Na 24 december 2023: onderhandse gunning mogelijk indien wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 5 lid 4 bis PSO – de juridische houdbaarheid van onderhandse gunning op deze grond is op voorhand onzeker.

2. SERA-richtlijn

- De SERA-richtlijn vormt geen belemmering voor onderhandse gunning.
- De Minister en NS dienen rekening te houden met opentoeftreding-vervoer – in de HRN-concessie moet worden geregeld of (en zo ja: in welke mate) NS wordt gecompenseerd voor afnemende opbrengsten als gevolg van opentoeftreding-vervoer.
- De minister kan een heffing opleggen aan opentoeftreding-vervoerders wat betreft het HRN, DO's kunnen dat voor OT-vervoerders over hun concessiegebied. Het verdient de voorkeur hiervoor een eenduidige berekeningsmethode op te stellen teneinde de billijkheid, transparantie, non-discriminatie en evenredigheid van heffingen te waarborgen.

PRAKTISCHE VOORWAARDEN

Aspecten die ingeregeld moeten worden:

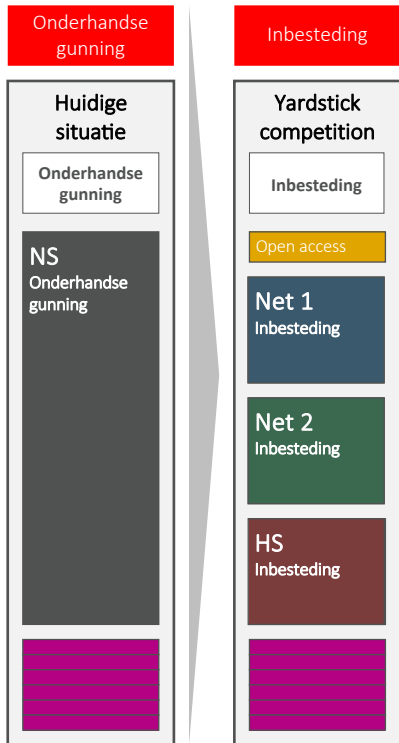
- Er hoeft geen netwerkindeling of personeelsoverdracht plaats te vinden. Het bedrijf NS blijft bestaan en komt (deels) onder een ander management te staan. Anders dan bij een 'gewone' aanbesteding zal NS in beginsel niet kunnen deelnemen.
- Een forse uitbreiding van het sturingsapparaat van het rijk is nodig om dit contract te ontwerpen en aan te besteden.
- Het rijk moet zich uitrusten om kosten- en opbrengstenverantwoordelijkheid te dragen en op andere (geregelde) criteria te sturen. Het management zal in de eerste plaats zijn contractueel belang dienen, niet het langetermijn-bedrijfsbelang van NS.
- Dit, samen met de omvang van het HRN, maakt dat aanbesteding van het management ervan als complex en risicovol moet worden bestempeld, voor overheid en bidders.
- Er dienen veel gegevens beschikbaar te zijn, voor de overheid en de concurrenten bij aanbesteding.
- De coördinatiemechanismen tussen ProRail en NS dienen verscherpt te worden.

Tijdlijn uitvoerbaarheid

- Er zijn procedurele vereisten van toepassing in de PSO-verordening en in de Wp2000, deze verschillen en zijn ervan afhankelijk of deze vorm van aanbesteding valt onder de definitie van aanbesteding of onderhandse gunning [zie verder pagina 35].
- Gelet op de benodigde tijd voor de voorbereiding, de aanbestedingsprocedure en de implementatieperiode, lijkt het niet realistisch dat een dergelijk contract, met ingangsdatum 1 januari 2025, op grond van een aanbestedingsprocedure kan worden verleend.

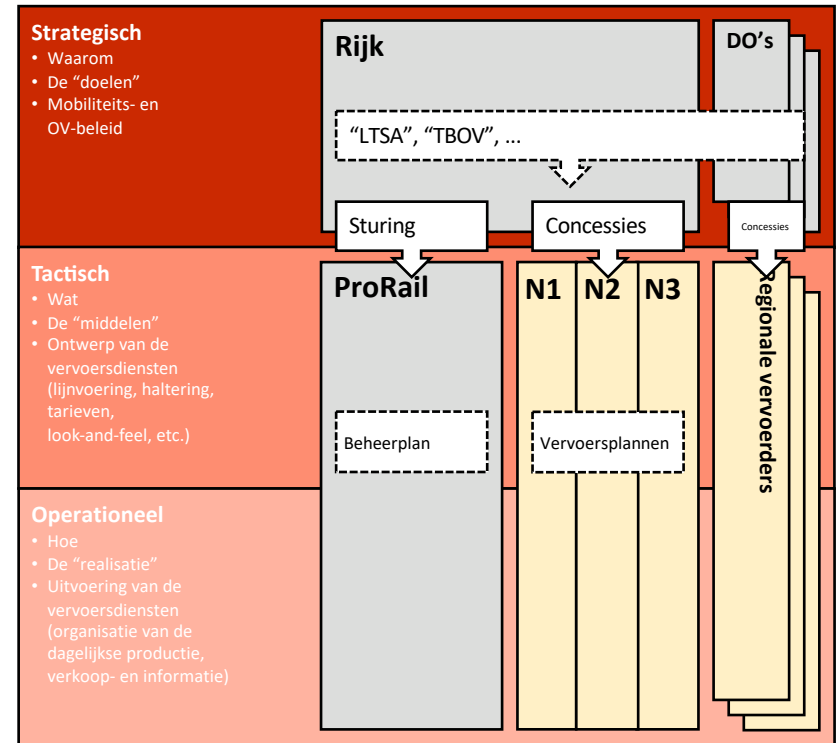
Variant Yardstick competition

Het HRN wordt in drie coherente deelnetwerken inbesteed aan een drietal overheidsbedrijven. Hun regulering wordt gebaseerd op een onderlinge benchmark van hun prestaties.



Omschrijving van de variant

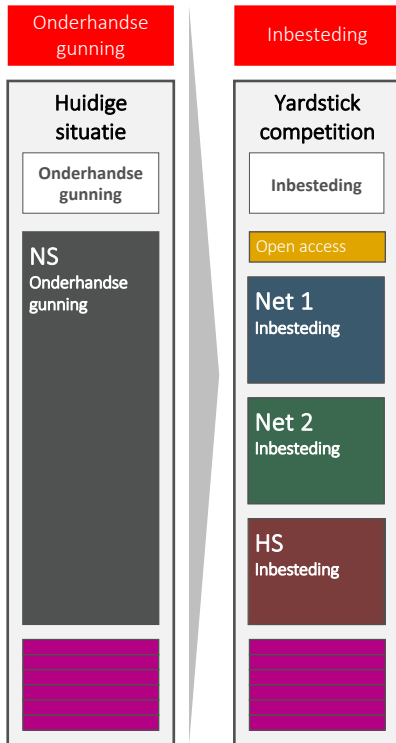
- Het HRN wordt in drie coherente deelnetwerken opgedeeld. Elk bevat IC-diensten en de daarmee samenhangende Sprinterdiensten.
- Deze drie netwerken worden inbesteed (of onderhands gegund) aan een drietal overheidsbedrijven door middel van concessies die veel weg hebben van de systematiek van de huidige HRN-concessie.
- In toevoeging daarop worden de prestaties van de drie bedrijven onderling vergeleken volgens de reguleringsmethode van de "yardstick competition". Dit houdt onder andere in dat prestaties van de bedrijven worden gemeten en vergeleken. De resultaten ('benchmarking') vormen een input voor hun regulering.
- Marginale verschuivingen tussen netten kunnen waar zinvol eventueel op termijn worden overwogen, als extra prikkel tot goede prestaties.
- Op termijn kan aanbesteding van de deelnetwerken overwogen worden [zie variant 'Deelnetwerken' op pagina 63]
- De gedecentraliseerde regionale treindiensten blijven onder de verantwoordelijkheid van de betreffende decentrale overheid.
- Deze variant vormt geen onderdeel van de scenario's van het rapport "Kiezen voor een goed spoor".
- Opentreders krijgen de mogelijkheid om commerciële vervoerdiensten toe te voegen. Deze kunnen worden onderworpen aan het Economische Evenwichtstoets (EET) (een belanghebbende moet een EET aanvragen bij de ACM, gebeurt dat niet, dan heeft een OT-vervoerder automatisch toegang mits capaciteit beschikbaar is).



Praktijkvoorbeeld

- Deze marktordening benadert ook de Japanse marktordening. Daar worden de prestaties van spoorwegbedrijven vergeleken en hun tarieven gereguleerd door middel van 'yardstick competition'. Dit gebeurt in drie groepen bedrijven (de 6 JR's die ook lange-afstandsdiensten verzorgen, 15 grote private spoorwegbedrijven, en de metrobedrijven). Een belangrijk verschil, is dat de spoorwegbedrijven in Japan verticaal geïntegreerde bedrijven (infrastructuur + treinexploitatie) zijn.
- Deze marktordening benadert eveneens, zij het in mindere mate, de Zwitserse marktordening. Een drietal overheidsbedrijven (SBB, BLS en SOB) zijn er belast met de uitvoering van vervoerdiensten op het Zwitserse HRN: SBB en de veel kleinere BLS en SOB. Een mate van wedijver en statistische prestatievergelijking tussen de bedrijven vindt er plaats door middel van het optreden van de diensten van het ministerie. Bij de recente vernieuwde toedeling van concessies is zelfs enige concurrentie ontstaan tussen de bedrijven voor de toekenning van enkele lijnen binnen de concessies. Naast de landelijke concessies bestaat er een aantal concessies voor regionale treindiensten die inbesteed is aan regionale overheidsbedrijven. Overigens, zowel landelijk als regionaal, gaat het hier om verticaal geïntegreerde bedrijven (infrastructuur + treinexploitatie).

Variante Yardstick competition



Toelichting

STURING EN COORDINATIE

Beleid (strategisch)

- Een integrale landelijke netwerkvisie voor het HRN moet op het niveau van het rijk georganiseerd worden, in samenwerking met de drie bedrijven en de DO's. Het scheppen van beleidsruimte voor integratie met het regionaal OV en adaptief vermogen voor veranderende behoeften en regionale ambities vergt een goed functionerende samenwerking tussen rijksoverheid en DO's.
- Dit model maakt het in principe mogelijk om decentrale overheden te betrekken bij de sturing en het eigendom van de resulterende drie bedrijven (inbestedingsoptie [zie pagina 24]).

Ontwerp treindiensten (tactisch)

- Elke vervoerder is verantwoordelijk voor het ontwerpen van de diensten binnen zijn netwerk. De productcomplementariteit tussen IC- en Sprinterdiensten wordt, binnen elk deelnetwerk, behouden. Afstemmingsproblemen en 'concurrentie op het spoor' bij gedeeltelijke samenloop tussen concessiehouders wordt getemperd door de langdurige positie van de drie overheidsbedrijven. Dit versoepelt hun medewerking aan de realisatie van een integrale netwerkvisie, los van concessielooptijden. Cruciaal hiervoor is dat sturingscriteria hierop afgestemd zijn.
- Het huidige sturingsinstrumentarium moet worden uitgebreid om aanbod, uitstraling en interface voor de klant (vervoersconcept, kaart-, tarief-, informatie- en verkoopsysteem) binnen het HRN, liefst ook met regionale lijnen, opentoeftreding en de rest van het OV te coördineren. Dit dient door het rijk in de HRN-concessies te worden geregeld en door de DO's in regionale concessies. Alternatief is om dit wettelijk te verplichten. Hierin schuilt een risico van overheidsfalen (ineffectief organiseren ervan, trage realisatie).
- Concurrentie door opentoeftreders kan ontstaan en dient adequaat te worden gereguleerd omwille van netwerksamenhang en omwille van de impact ervan op de aanbestede concessies.
- Er ontstaat 'vergelijkingsmateriaal' tussen de concessies, wat de informatiepositie van de opdrachtgevende overheid versterkt.
- Mits goed vormgegeven in de regulering (yardstick competition) kan de sturingsrelatie ook een gezonde wedijver tussen de bedrijven creëren (zoals in Zwitserland of Japan).

Uitvoering (operationeel)

- De verkaveling van het netwerk kan een effect hebben op vervoerwaarde en operationele aspecten (materieelbehoefte, opstelcapaciteit, keerspoeren en wederzijdse operationele beïnvloeding tussen de vervoerders, enz.).

Coördinatie van de spoorwegketen

- De multipliciteit van vervoerders op het HRN maakt coördinatie complexer. Het rijk dient proactief in de sturingsrelaties te zorgen voor een brede afstemming binnen de spoorwegketen (verschillende coördinatiecycli en feedback loop).

JURIDISCH KADER

1. PSO-verordening

- Tot uiterlijk 24 december 2023: onderhandse gunning deelconcessies mogelijk o.g.v. artikel 5 lid 6 PSO-verordening.
- Na 24 december 2023: onderhandse gunning mogelijk indien wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 5 lid 4 bis PSO – de juridische houdbaarheid van onderhandse gunning op deze grond is op voorhand onzeker. Opdelen maakt de concessies minder complex.
- Inbesteding op grond van artikel 5 lid 2 PSO-verordening is alleen een optie indien de deelconcessies worden verleend door decentrale overheden en de concessiehouders worden gecontroleerd door decentrale overheden.

2. SERA-richtlijn

- De SERA-richtlijn vormt geen belemmering voor onderhandse gunning.
- In de deelconcessies moet rekening worden gehouden met opentoeftreding – in de concessies moet worden geregeld of (en zo ja: in welke mate) de concessiehouder wordt gecompenseerd voor afnemende opbrengsten als gevolg van opentoeftreding-voert.
- De minister kan een heffing opleggen aan opentoeftreding-voerters wat betreft het HRN, DO's kunnen dat voor OT-voerters over hun concessiegebied. Het verdient de voorkeur hiervoor een eenduidige berekeningsmethode op te stellen teneinde de billijkheid, transparantie, non-discriminatie en evenredigheid van heffingen te waarborgen.

PRAKTISCHE VOORWAARDEN

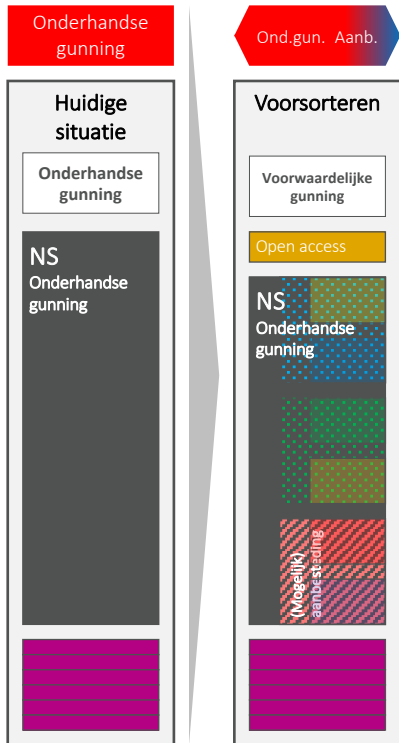
Aspecten die ingeregeld moeten worden:

- Een voorafgaande indeling van het netwerk en van NS in drie eenheden is nodig.
- Een overdracht van bevoegdheden over het HRN moet worden geregeld inclusief adequate beleidsaanpakvormen tussen rijk en DO's.
- De vorm en het regionaal eigendom van de resulterende drie bedrijven moet worden bepaald i.r.t. de bestendigheid van de oplossing (inbestedingsoptie).
- Een uitbreiding van het sturingsapparaat is nodig aan de kant van de Rijksoverheid en/of de DO's om dergelijke concessies te ontwerpen en te beheren.
- Adequate coördinatiemechanismen tussen de concessies en met ProRail moeten worden opgesteld en beheerd.

Tijdelijk uitvoerbaarheids

- De benodigde voorbereidingstijd voor de indeling van NS in een aantal zelfstandige bedrijven (hier drie als voorbeeld) maakt dat dit niet voor 2025 te realiseren is.
- Bij onderhandse gunning van de drie deelnetwerken zijn procedurele vereisten van toepassing in de PSO-verordening (publicatie vooraf en achteraf) en in de Wp2000 (advies consumentenorganisaties en ProRail, voorafgaande bekendmaking aan NS, voorleggen ontwerp-concessie aan EK+TK, vaststelling beleidsvoorwaarden en PvE), zie verder pagina XX.

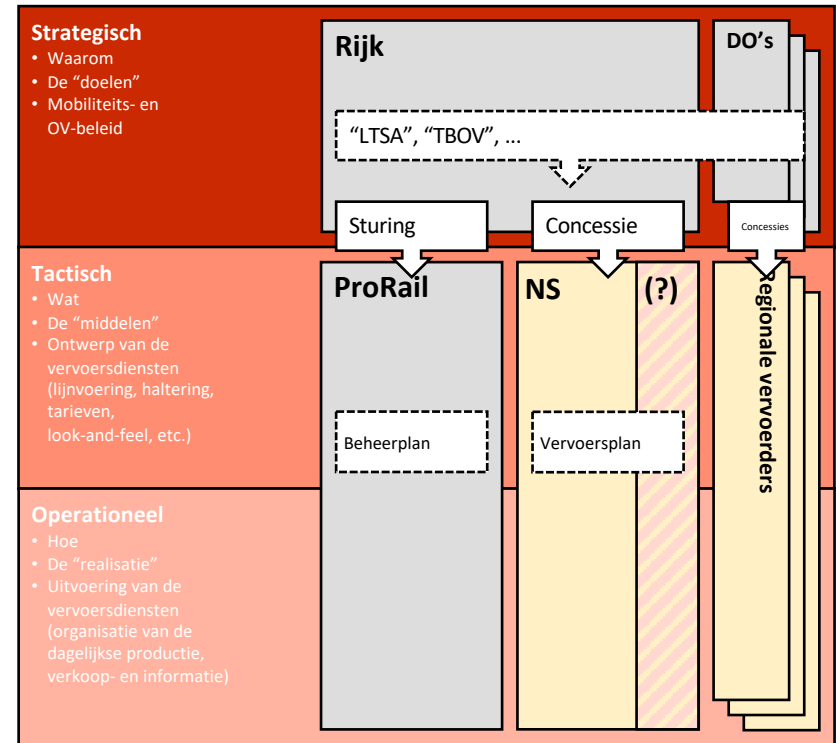
Varianten Voorsorteren



De huidige onderhandse gunning van de HRN-concessie aan NS wordt gecontinueerd maar gekoppeld aan de voorbereiding op een reorganisatie van het aanbod in een aantal coherente deelnetten. Één of meerdere daarvan zouden daarop voorwaardelijk aanbesteed kunnen worden.

Omschrijving van de variant

- De concessie voor het HRN wordt onderhands aan NS gegund.
- Binnen de concessie worden afspraken gemaakt over een reorganisatie van het aanbod in een aantal coherente netwerken.
- Één of meerdere deelnetwerken die weinig afhankelijkheden vertonen met de rest van netwerk kan/kunnen, voorwaardelijk, op een nader af te spreken moment, eventueel binnen de concessieperiode, worden aanbesteed, bijvoorbeeld bij tegenvallende prestaties.
- Deze marktordening kan een eerste stap zijn in de richting van andere varianten [zie variant 'Deelnetwerken' op pagina 63] [zie variant 'OV-Bureau Nederland' op pagina 61]
- De gedecentraliseerde regionale treindiensten blijven onder de verantwoordelijkheid van de betreffende decentrale overheid.
- Deze variant is een uitwerking van scenario 4b/4c van het rapport "Kiezen voor een goed spoor".
- Opentreders krijgen de mogelijkheid om commerciële vervoerdiensten toe te voegen. Deze kunnen worden onderworpen aan het Economische Evenwichtstoets (EET) (een belanghebbende moet een EET aanvragen bij de ACM, gebeurt dat niet, dan heeft een OT-vervoerder automatisch toegang mits capaciteit beschikbaar is).



Voorbeeld

- Deze variant lijkt in de basis op de huidige marktordening in Nederland.
- Deze marktordening lijkt ook op de tot voor kort voorzien marktordening in Finland:
 - Het voornemen was om aanbesteding van een eerste zuidelijke zone van het nationale spoornetwerk in te voeren maar dit is in juni 2019 gestopt na verandering van regering en politieke meerderheid. De noodzakelijke hervormingen van de nationale vervoerder (VR) waren nog niet doorgevoerd. VR (zittende vervoerder in handen van de nationale overheid) beschikt nog over een exclusieve concessie tot einde 2024.
 - Wel wil de Finse regering de resultaten van de aanbesteding van de voorstedelijke treindiensten van Helsinki afwachten (deze diensten zijn centraal gepland door het OV-bureau van de regio Helsinki) voor er verdere stappen worden overwogen richting verdere aanbestedingen van het nationale net of niet.
 - De regering wil ook eerst het effect van open toetreding afwachten.
 - Ook wordt een coördinatie-aspect aangevoerd als reden om de aanbesteding van die zuidelijke regio voorlopig stop te zetten: de voorgenomen uitbreiding van de voorstedelijke treindiensten zou ook een impact hebben gehad op de economie van de aan te besteden zuidelijke regio.

Onderhandse
gunning

Huidige
situatie

Onderhandse
gunning

NS
Onderhandse
gunning

Ond.gun. Aanb.

Voorsorteren

Voorwaardelijke
gunning

Open access

NS
Onderhandse
gunning

Mogelijk
aanbesteding

STURING EN COORDINATIE

Beleid (strategisch)

- De sturingsmogelijkheid is a priori gelijk aan de huidige situatie. Het voorsorteren op deelnetten vindt plaats binnen één sturingsrelatie, wat een integrale netwerkvisie niet in de weg staat. Er ontstaat op termijn informatie over de deelnetten.
- De mate van flexibiliteit die geboden wordt door de huidige concessiesystematiek met NS wordt gecontinueerd. Afhankelijk van de vormgeving van de sturingsrelatie en deelnetten kan er enige toename in inpassingsmogelijkheden van regionale beleidswensen ontstaan.

Ontwerp treindiensten (tactisch)

- NS is verantwoordelijk voor het ontwerpen van de diensten, binnen de kaders van de HRN-concessie. Er ontstaat binnen het HRN één eenduidige uitstraling en interface voor de klant (vervoersconcept, kaart- en tariefsysteem, informatie- en verkoopsysteem) en productcomplementariteit tussen IC- en Sprinterdiensten.
- Een vraag is of het huidige sturingsinstrumentarium voldoende ontwikkeld is om aanbod, uitstraling en interface voor de klant (vervoersconcept, kaart- en tariefsysteem, informatie- en verkoopsysteem) van treindiensten (HRN-concessie, regionale lijnen en opentoeftreding) met de rest van het OV adequaat te coördineren. Dit dient proactief door de Rijksoverheid in de HRN-concessie te worden geregeld, en door de DO's in hun regionale concessies. Alternatief is om dit via wetgeving landelijk verplicht te stellen. Hierin schuilt een risico van overheidsfalen (ineffectief organiseren ervan, trage realisatie).
- Concurrentie door opentoeftreders kan ontstaan en dient adequaat te worden gereguleerd omwille van netwerksamenhang en omwille van de impact ervan op de HRN-concessie.
- Bij aanbesteding van (één van de) deelnetten, dienen nadere coördinatiemaatregelen te worden genomen [zie variant 'Deelnetwerken' op pagina 63].

Uitvoering (operationeel)

- De ontmenging/ontvlechting in deelnetten leidt tot vermindering van de complexiteit van het netwerk.
- Met het voorsorteren op deelnetten kan het effect op vervoerwaarde en operationele aspecten (materieelbehoefte, opstelcapaciteit, keerspoeren en wederzijdse operationele beïnvloeding tussen de vervoerders, enz.) onderzocht worden.

Coördinatie van de spoorwegketen

- De gelijkgerichte sturing van NS en ProRail dient minimaal behouden te blijven.
- Aanvullende coördinatiemechanismen zouden overwogen kunnen worden, gelet op de bestaande beleidsuitdagingen [zie 'Spoorbeleid' op pagina 9 en 'Vraagroei en capaciteit' op pagina 17].

PRAKTISCHE VOORWAARDEN

Aspecten die ingeregeld moeten worden:

- De huidige systematiek kan worden gecontinueerd.
- Deze variant vergt dat de doelstellingen ervan en de verwachting aangaande de medewerking van NS stevig in de concessie worden neergezet.

Tijdlijn uitvoerbaarheid

- Gunning van de HRN-concessie kan per 2025. Een voorafgaande indeling van het HRN in drie netwerken is niet nodig. Een eventuele aanbesteding van een deelnetwerk kan tijdens de concessie worden voorbereid.
- Bij gunning van de concessie voor HRN-diensten zijn procedurele vereisten van toepassing in de PSO-verordening (publicatie vooraf en achteraf) en in de Wp2000 (advies consumenten-organisaties en ProRail, voorafgaande bekendmaking aan NS, voorleggen ontwerp-concessie aan EK+TK, vaststelling beleidsvoornemen en PVE) [zie verder pagina 35].

JURIDISCH KADER

1. PSO-verordening

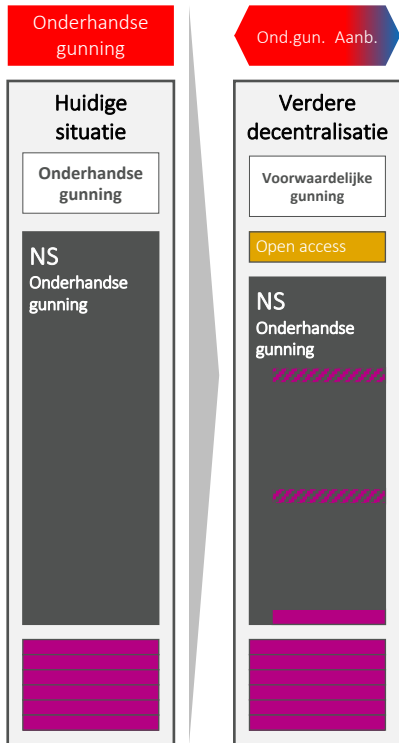
- Tot uiterlijk 24 december 2023: onderhandse gunning mogelijk o.g.v. artikel 5 lid 6 PSO-verordening.
- Na 24 december 2023: onderhandse gunning mogelijk indien wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 5 lid 4 bis PSO – de juridische houdbaarheid van onderhandse gunning op deze grond is op voorhand onzeker.

2. SERA-richtlijn

- De SERA-richtlijn vormt geen belemmering voor onderhandse gunning.
- De Minister en NS dienen rekening te houden met opentoeftreding-vervoer – in de HRN-concessie moet worden geregeld of (en zo ja: in welke mate) NS wordt gecompenseerd voor afnemende opbrengsten als gevolg van opentoeftreding-vervoer.
- De minister kan een heffing opleggen aan opentoeftredingvervoerders wat betreft het HRN, DO's kunnen dat voor OT-vervoerders over hun concessiegebied. Het verdient de voorkeur hiervoor een eenduidige berekeningsmethode op te stellen teneinde de billijkheid, transparantie, non-discriminatie en evenredigheid van heffingen te waarborgen.

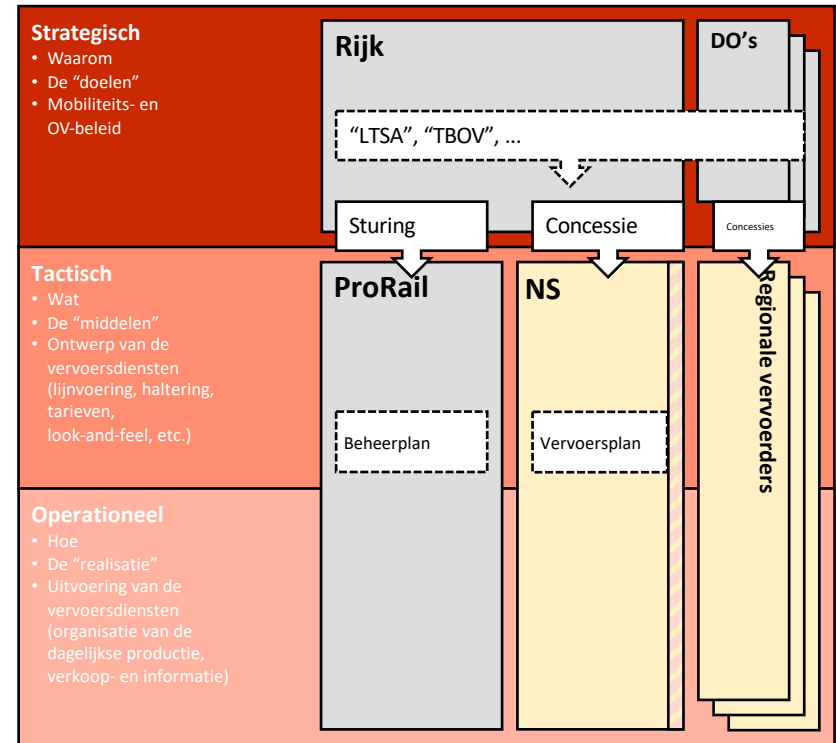
Variante Verdere decentralisatie

De huidige onderhandse gunning van de HRN-concessie aan NS wordt gecontinueerd, maar met decentralisatie van één (of meerdere) spinterdiensten en eventueel, onder voorwaarden, verdere decentralisatie van aanvullende sprinterdiensten.



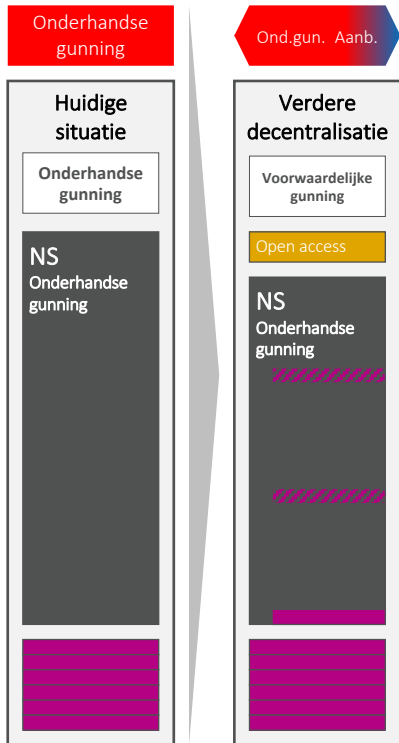
Omschrijving van de variant

- De concessie voor het HRN wordt onderhands aan NS gegund, volgens een systematiek die voortborduurt op de huidige HRN-concessie.
- Één (of meerdere) Sprinterdiensten op het HRN worden gedecentraliseerd en aanbesteed door de decentrale overheden. De systematiek sluit aan bij die al jaren ingezette lijn van decentralisatie van regionale lijnen.
- Eventueel worden, bij tegenvallende prestaties, verdere decentralisaties van diensten overwogen wanneer die wens bestaat en dit tot regionale optimalisatie kan leiden zonder dat de landelijke samenhang wordt aangetast.
- De overlap tussen IC-diensten en gedecentraliseerde Sprinterdiensten vergt een inkadering van de ontwikkelvrijheden van de vervoerders (qua dienstregeling, tarieven en informatie) om de coördinatie tussen treindiensten te bevorderen en overmatige concurrentie tussen overlappende concessies te voorkomen.
- De gedecentraliseerde regionale treindiensten blijven onder de verantwoordelijkheid van de betreffende decentrale overheid.
- Deze variant is een uitwerking van scenario 2b/2c van het rapport "Kiezen voor een goed spoor".
- Opentoeetreders krijgen de mogelijkheid om commerciële vervoerdiensten toe te voegen. Deze kunnen worden onderworpen aan het Economische Evenwichtstoets (EET) (een belanghebbende moet een EET aanvragen bij de ACM, gebeurt dat niet, dan heeft een OT-vervoerder automatisch toegang mits capaciteit beschikbaar is).



Praktijkvoorbeeld

- Deze marktordeningsvorm borduurt voort op de huidige.
- Buitenlandse voorbeelden van deze aanpak (in de zin van steeds verdergaande afsplitsing en decentralisatie van regionale lijnen uit een nationale concessie) zijn niet bekend.
- De geleidelijke aanbesteding van regionale treindiensten in Duitsland (ingevoerd enige jaren geleden en nu nog gaande) vertoont wel enige gelijkenis qua proces. Echter, daar is sprake van centrale planning van de treindiensten door een OV-Bureau (Verkehrsverbund) die ontwikkelingsfunctie en opbrengstverantwoordelijkheid draagt. Dat is niet de opzet van deze variant en komt eerder in de buurt van de variant OV-Bureau Nederland [zie pagina 61].



STURING EN COORDINATIE

Beleid (strategisch)

- De losliggende lijnen in het spoornetwerk zijn inmiddels gedecentraliseerd. Verdere decentralisaties van Sprinterdiensten zouden in toenemende mate leiden tot een overlap van treindiensten en bevoegdheden tussen Rijksoverheid en DO's
- De toename van het aantal regionale concessies (met eigen voorwaarden en looptijden) op het HRN, naast de NS-concessie, zal geleidelijk leiden tot een toename in complexiteit en beleidscoördinatievraagstukken op samenloopbaanvakken.

Ontwerp treindiensten (tactisch)

- Elke vervoerder is verantwoordelijk voor het ontwerpen van de diensten binnen zijn concessie. Hierdoor kan de productcomplementariteit tussen IC- en Sprinterdiensten op de betrokken lijnen verloren gaan en versnippering van het aanbod ontstaan (haltering en dienstregeling, prioriteit bij capaciteitsverdeling tussen IC en Sprinter, overstapgaranties, tariefsystemen en incheckpaaltjes, enz.)
- Waar gedecentraliseerd wordt, ontstaan mogelijkheden voor multimodale concessies en kan de decentrale overheid sturen op de kwaliteit van het product voor de regionale treinreiziger. Het is de vraag of het huidige sturingsinstrumentarium voldoende ontwikkeld is, in het bijzonder op samenloopbaanvakken, om aanbod, uitstraling en interface voor de klant (vervoersconcept, kaart- en tariefsysteem, informatie- en verkoopsysteem) van treindiensten (HRN-concessie, regionale lijnen en opentoeftreding) en van de rest van het OV adequaat te coördineren [zie Casus Limburg op pagina 80]. Dit dient proactief door de Rijksoverheid in de HRN-concessie te worden geregeld, en door de DO's in hun regionale concessies. Alternatief is om dit via wetgeving landelijk verplicht te stellen. Hierin schuilt een risico van overheidsfalen (ineffectief organiseren ervan, trage realisatie).

Uitvoering (operationeel)

- Verdere decentralisaties van Sprinterdiensten zullen in toenemende mate leiden tot complexiteit en coördinatievraagstukken op samenloopbaanvakken. Dit zal met name het geval zijn bij samenloop op drukker bereiden baanvakken (PHS) in de Randstad, of als meerdere vervoerders in het gebied actief worden.
- De afsplitsing van treindiensten kan een effect hebben op vervoerwaarde en operationele aspecten (materieelbehoefte, opstelcapaciteit, keerspooren en wederzijdse operationele beïnvloeding tussen de vervoerders, enz.).

Coördinatie van de spoorwegketen

- Het rijk dient de gelijkgerichte sturing van NS en ProRail, proactief te sturen op goede afstemming binnen de spoorwegketen (verschillende coördinatiecycli en feedback loop) met de betrokken DO's. Dit neemt in complexiteit toe met het aantal betrokken vervoerders en opdrachtgevers.

JURIDISCH KADER

1. PSO-verordening

- Tot uiterlijk 24 december 2023: onderhandse gunning mogelijk o.g.v. artikel 5 lid 6 PSO-verordening.
- Na 24 december 2023: onderhandse gunning mogelijk indien wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 5 lid 4 bis PSO – de juridische houdbaarheid van onderhandse gunning op deze grond is op voorhand onzeker.

2. SERA-richtlijn

- De SERA-richtlijn vormt geen belemmering voor onderhandse gunning.
- De Minister en NS dienen rekening te houden met opentoeftgang-vervoer – in de HRN-concessie moet worden geregeld of (en zo ja: in welke mate) NS wordt gecompenseerd voor afnemende opbrengsten als gevolg van opentoeftgang-vervoer.
- De minister kan een heffing opleggen aan opentoeftgangvervoerders wat betreft het HRN, DO's kunnen dat voor OT-vervoerders over hun concessiegebied. Het verdient de voorkeur hiervoor een eenduidige berekeningsmethode op te stellen teneinde de billijkheid, transparantie, non-discriminatie en evenredigheid van heffingen te waarborgen.

PRAKTISCHE VOORWAARDEN

Aspecten die ingeregeld moeten worden:

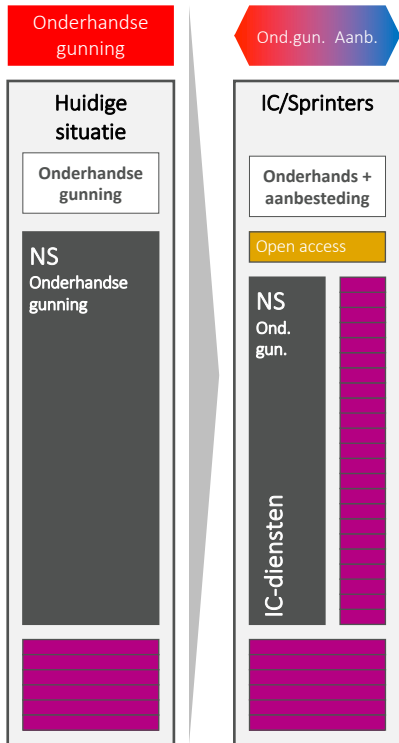
- De huidige systematiek kan grotendeels worden gecontinueerd.
- Een betere afstemming tussen ProRail en de DO's is nodig op het vlak van netwerk- en dienstregelings-ontwikkeling.
- De betrokken DO's dienen bereid en in staat te zijn de betreffende treindiensten aan te besteden.

Tijdlijn uitvoerbaarheid

- Aanbesteding van de Sprinterdiensten verloopt op dezelfde wijze als tot nu toe gebruikelijk is bij de gedecentraliseerde regionale spoorlijnen.
- Gunning van de HRN-concessie kan per 2025.
- De overdracht van treindiensten naar de DO's dient onder andere afgestemd te zijn op hun concessiesystematiek (afloop concessies).
- Bij gunning van de concessie voor HRN-diensten zijn procedurele vereisten van toepassing in de PSO-verordening (publicatie vooraf en achteraf) en in de Wp2000 (advies consumenten-organisaties en ProRail, voorafgaande bekendmaking aan NS, voorleggen ontwerp-concessie aan EK+TK, vaststelling beleidsvoornemen en PvE) [zie verder pagina 35].

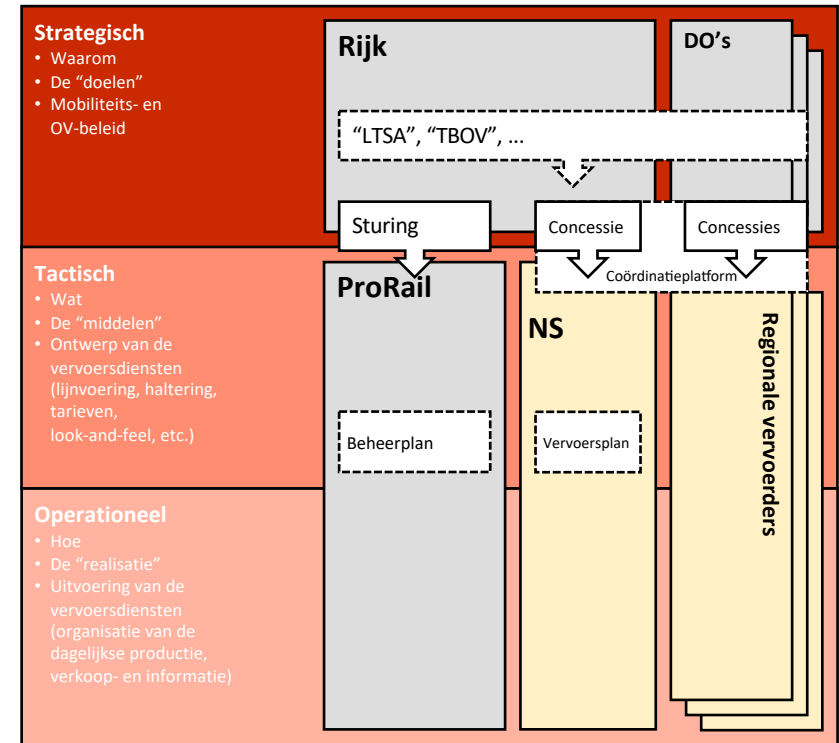
Variant IC/Sprinters

De IC-diensten van het HRN worden onderhands aan NS gegund. De sprinterdiensten worden gedecentraliseerd en aanbesteed. De vervoerders hebben een mate van ontwikkelvrijheid en dragen de kosten- en opbrengstenverantwoordelijkheid op de door hen geboden diensten.



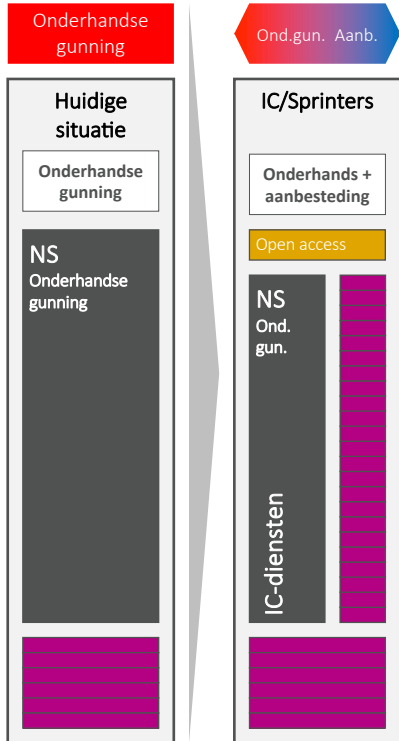
Omschrijving van de variant

- De IC-diensten van het HRN worden onderhands aan NS gegund, volgens een systematiek die voortborduurt op de huidige HRN-concessie.
- De Sprinterdiensten op het HRN worden daarentegen gedecentraliseerd en aanbesteed door de DO's. De systematiek sluit aan bij die van de reeds gedecentraliseerde regionale lijnen.
- De overlap tussen IC-diensten en Sprinterdiensten vergt om een nadere afkadering van de ontwikkelvrijheden van de vervoerders (qua lijnvoering, dienstregeling, tarieven en informatie) om overmatige concurrentie tussen overlappende concessies te voorkomen. Een coördinatieplatform waarin Rijksoverheid en DO's samenwerken moet hiervoor worden ontworpen (inclusief medewerking van de vervoerders).
- De gedecentraliseerde regionale treindiensten blijven onder de verantwoordelijkheid van de betreffende decentrale overheid.
- Deze variant is een uitwerking van scenario 4a van het rapport "Kiezen voor een goed spoor".
- Opentreders krijgen de mogelijkheid om commerciële vervoerdiensten toe te voegen. Deze kunnen worden onderworpen aan het Economische Evenwichtstoets (EET) (een belanghebbende moet een EET aanvragen bij de ACM, gebeurt dat niet, dan heeft een OT-vervoerder automatisch toegang mits capaciteit beschikbaar is).



Praktijkvoorbeeld

- Deze marktordeningsvorm is, voor zover bekend, nergens op deze wijze ingevoerd.
- Daar waar aanbesteede concessies *met* ontwikkelvrijheid en opbrengstverantwoordelijkheid voor de vervoerder bestaan, bijvoorbeeld in Groot-Brittannië, worden de concessies zoveel mogelijk als niet overlappend ontworpen. Ook worden samenhangende snel- en stopdiensten in de regel binnen eenzelfde concessie gegund.
- Daar waar aanbesteede concessies *zonder* ontwikkelvrijheid en opbrengstverantwoordelijkheid voor de vervoerder bestaan, bijvoorbeeld in Duitsland, worden stop- en sneldiensten soms wel los en overlappend aanbesteed, maar in dat geval worden de diensten door een centrale overheidsinstantie ontworpen. Deze overheidsorganisatie draagt dan in de regel ook de opbrengstverantwoordelijkheid over deze diensten.



STURING EN COORDINATIE

Beleid (strategisch)

- Er ontstaat een rechtstreekse invloed van de DO's op alle regionale treindiensten, maar het bestaan van een veelheid aan regionale concessies (met eigen voorwaarden en looptijden), naast de NS-concessie, leidt tot een beperkte flexibiliteit en de facto tot een moeizame inpassing van regionale ambities vanwege netwerkhankelijkheden.
- Er ontstaat een substantiële overlap van bevoegdheden van rijk en DO's op het gehele netwerk. Het ontwikkelen van een integrale landelijke netwerkvisie betreffende het HRN wordt zeer complex. Een rechtstreekse relatie tussen ProRail en de DO's is wenselijk.

Ontwerp treindiensten (tactisch)

- Er ontstaat overal mogelijkheden voor multimodale concessies waarbij elke concessieverlener en vervoerder verantwoordelijk is voor het ontwerpen van de diensten binnen zijn concessie. Hierdoor kan de productcomplementariteit tussen IC en Sprinter op dezelfde lijn verloren gaan en versnippering ontstaan (haltering en dienstregeling, prioriteit bij capaciteitsverdeling, overstapgaranties, tariefsystemen en incheckpaaltjes, enz.) De vraag is of het huidige sturingsinstrumentarium voldoende ontwikkeld is om aanbod, uitstraling en interface voor de klant (vervoersconcept, kaart- en tariefsysteem, informatie- en verkoopsysteem) van treindiensten (HRN-concessie, regionale lijnen en opentoeftreding) met de rest van het OV adequaat te coördineren. Dit dient proactief door de Rijksoverheid in de HRN-concessie te worden geregeld, en door de DO's in hun regionale concessies. Alternatief is om dit via wetgeving landelijk verplicht te stellen. Hierin schuilt een risico van overheidsfalen (ineffectief organiseren ervan, trage realisatie).
- Concurrentie door opentoeftreders kan ontstaan en dient adequaat te worden gereguleerd omwille van netwerksamenhang en omwille van de impact ervan op de concessies.

Uitvoering (operationeel)

- De complexiteit en kwetsbaarheid van de uitvoering neemt toe met de mate van samenloop tussen vervoerders, met name op zeer drukbereden baanvakken [zie ook PHS op pagina 11].
- De verkaveling van het netwerk kan een effect hebben op vervoerwaarde en operationele aspecten (materieelbehoefte, opstelcapaciteit, keerspoeren en wederzijdse operationele beïnvloeding tussen de vervoerders, enz.)

Coördinatie van de spoorwegketen

- Het rijk dient, bovenop de gelijkgerichte sturing van NS en ProRail, proactief te zorgen voor een brede afstemming binnen de spoorwegketen (verschillende coördinatiecycli en feedback loop) aangezien dit onwaarschijnlijk op coherente wijze in alle concessies en sturingsrelaties zal worden opgenomen vanwege de veelheid aan betrokken opdrachtgevers en belangen.

JURIDISCH KADER

1. PSO-verordening

- Tot uiterlijk 24 december 2023: onderhandse gunning mogelijk o.g.v. artikel 5 lid 6 PSO-verordening.
- Na 24 december 2023: onderhandse gunning mogelijk indien wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 5 lid 4 bis PSO – de juridische houdbaarheid van onderhandse gunning op deze grond is op voorhand onzeker.

2. SERA-richtlijn

- De SERA-richtlijn vormt geen belemmering voor onderhandse gunning.
- De Minister en NS dienen rekening te houden met opentoeftreding-voervoer – in de HRN-concessie moet worden geregeld of (en zo ja: in welke mate) NS wordt gecompenseerd voor afnemende opbrengsten als gevolg van opentoeftreding-voervoer.
- De minister kan een heffing opleggen aan opentoeftredingvervoerders wat betreft het HRN, DO's kunnen dat voor OT-vervoerders over hun concessiegebied. Het verdient de voorkeur hiervoor een eenduidige berekeningsmethode op te stellen teneinde de billijkheid, transparantie, non-discriminatie en evenredigheid van heffingen te waarborgen.

PRAKTISCHE VOORWAARDEN

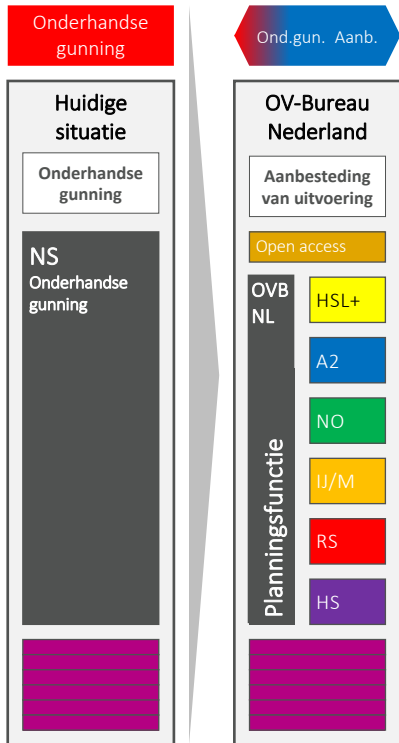
Aspecten die ingeregeld moeten worden:

- De huidige systematiek kan grotendeels worden gecontinueerd.
- Een betere afstemming tussen ProRail en de DO's is nodig op het vlak van netwerk- en dienstregelings-ontwikkeling.
- Een centraal coördinatieplatform om de toegenomen complexiteit te beheren moet worden opgericht. Hierin werken Rijksoverheid en DO's samen om de overlappende concessieverleningen te coördineren en voorkomende coördinatievraagstukken tijdens de uitvoering van de concessies op te lossen. De vraag is hoe slagvaardig een dergelijke afstemmingsgremium kan zijn.

Tijdlijn uitvoerbaarheid

- Aanbesteding van de Sprinterdiensten verloopt op dezelfde wijze als tot nu toe gebruikelijk is bij de gedecentraliseerde regionale spoorlijnen. Een ingroeipad moet bepaald worden, dit dient beschouwd te worden in parallel met de substantiële gevolgen van deze variant voor de omvang van de HRN-concessie. Er dient rekening te worden gehouden met materieel- en personeeloverdracht van de sprinterdiensten van NS.
- Bij gunning van de concessie voor IC-diensten zijn procedurele vereisten van toepassing in de PSO-verordening (publicatie vooraf en achteraf) en in de Wp2000 (advies consumenten-organisaties en ProRail, voorafgaande bekendmaking aan NS, voorleggen ontwerp-concessie aan EK+TK, vaststelling beleidsvoornemen en PvE), zie verder pagina XX.

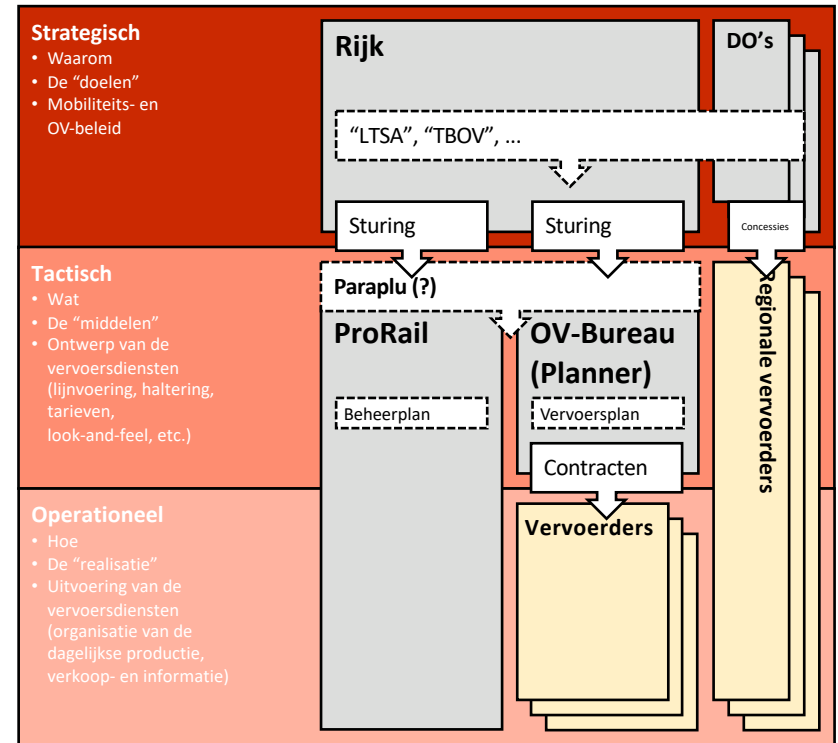
Varianten OV-Bureau Nederland



Het netwerk wordt verkaveld in een aantal percelen die IC- en sprinterdiensten combineren. NS treedt op als coördinator en aanbestede van deze kavels. NS verandert zo gaandeweg in een OV-Bureau Nederland, die als centrale coördinator alle treindiensten plant en aanbesteed.

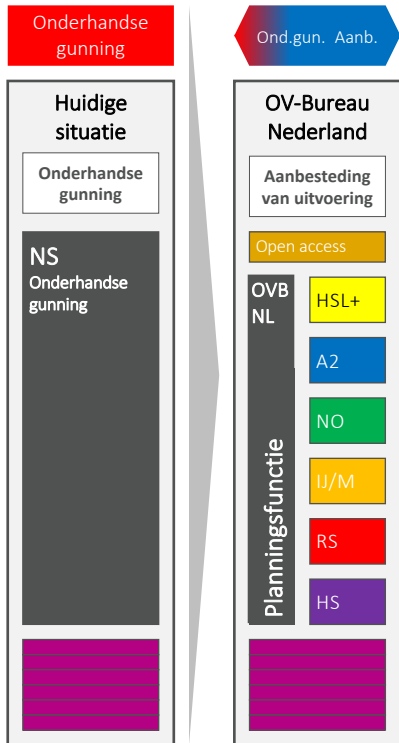
Omschrijving

- Het netwerk wordt verkaveld in een aantal percelen, a priori een zestal in deze variant (een ander aantal is principieel mogelijk). Elk perceel combineert a priori samenhangende IC- en sprinterdiensten.
- In het eindbeeld worden alle diensten gepland en aanbesteed door een 'OV-Bureau Nederland'. Voor de klant blijft één look-and-feel behouden over het gehele HRN, met geïntegreerde diensten, tarieven, verkoop en informatie.
- Meerdere transitiepaden kunnen van NS (de huidige planner van de HRN-diensten) naar een dergelijk OV-Bureau leiden. NS zou eerst kunnen optreden als coördinator en aanbestede van de eerste percelen. Op enig moment, wordt de planningskern van NS het OV-Bureau van de overheid (samenwerking met DO's kan hierbinnen geregeld worden) en worden de resterende percelen aanbesteed.
- Hoewel het OV-Bureau in principe de opbrengstverantwoordelijkheid draagt, kan ook geëxperimenteerd worden met netto-contracten (opbrengst-verantwoordelijkheid voor de vervoerder onder geïntegreerde tarieven).
- Na aanbesteding van alle vervoerdiensten, vermindert de noodzaak tot splitsing tussen NS/OV-Bureau en ProRail. Het OV-bureau kan dan de verantwoordelijkheid krijgen voor de integrale planning van de vervoerdiensten en van het benodigde spoor netwerk.
- Deze variant is een nadere uitwerking van scenario 4b van het rapport "Kiezen voor een goed spoor".
- Opentreeders krijgen de mogelijkheid om commerciële vervoerdiensten toe te voegen. Deze kunnen worden onderworpen aan het Economische Evenwichtstoets (EET) (een belanghebbende moet een EET aanvragen bij de ACM, gebeurt dat niet, dan heeft een OT-vervoerder automatisch toegang mits capaciteit beschikbaar is).



Voorbeeld

- Deze marktordening lijkt op die in meerdere gebieden in Europa. Uit volgende voorbeelden blijkt ook de diversiteit aan transitiepaden:
 - In Londen is TfL (Transport for London) het OV-bureau van de overheid. TfL plant alle OV-diensten onder één look-and-feel en geïntegreerde tarieven. Treindiensten (en busdiensten) worden er aanbesteed, metrodiensten niet. Aan het begin van de transitie was TfL zelf de vervoerder voor al deze diensten. Via het opzetten van later geprivatiseerde dochterbedrijven, is TfL aan het einde van de transitie het OV-Bureau van de overheid geworden.
 - Deze variant lijkt ook op de gangbare organisatie van het OV in Duitse deelstaten (bijvoorbeeld in Nordrhein-Westfalen, Beieren, enz.). Daar zijn OV-bureaus van de overheid verantwoordelijk voor de planning en aanbesteding van de treindiensten. De vervoerders hebben er meestal géén ontwikkelvrijheid (de dienstregeling is opgelegd door het OV-Bureau) en géén tariefvrijheid (het OV-Bureau organiseert meestal geïntegreerde regionale tarieven voor het gehele OV).
 - Deze marktordening lijkt ook op de recent in Noorwegen ingevoerde organisatievorm. Daar is een Spoordirectoraat bij het ministerie opgezet om vergelijkbare planningsfuncties te dragen als in deze variant. Het directoraat is ontstaan uit een uitbreiding van de diensten van het ministerie met een deel van die van de infrastructuurbeheerder, met verdere kennisuitbreiding afkomstig onder andere van de reeds bestaande regionale OV-bureaus. In tegenstelling tot de Duitse praktijk is hier gekozen voor landelijke (IC-)corridors met meer commerciële verantwoordelijkheid voor de vervoerders en voor integratie van de lokale stoptreindiensten van de decentrale overheden in dezelfde landelijke contracten. Landelijke en regionale overheden werken dan samen in het opzetten van de aanbesteding [zie de Casus Noorwegen op pagina 78].



STURING EN COORDINATIE

Beleid (strategisch)

- Een integrale landelijke netwerkvisie voor het HRN kan door het OV-Bureau (mede) ontwikkeld worden, ook voor de langere termijn.
- Er bestaat beleidsruimte voor integratie met het regionaal OV en adaptief vermogen voor veranderende behoeften en regionale ambities als een goed functionerende samenwerking tussen rijksoverheid en DO's wordt ingesteld in het kader van het OV-Bureau. Dit biedt ruimte voor maatwerk zonder de samenhang van het systeem als geheel uit het oog te verliezen

Ontwerp treindiensten (tactisch)

- Het OV-bureau is verantwoordelijk voor het ontwerpen van de diensten (één geïntegreerd vervoersconcept, kaart-, tarief-, informatie- en verkoopsysteem). Hierdoor behouden de treindiensten één eenduidige uitstraling en interface voor de klant. Het productontwerp valt buiten de scope van de aanbestedingen, zo ontstaan er geen afstemmingsproblemen tussen de producten van de vervoerders op het HRN. De productcomplementariteit tussen IC- en Sprinterdiensten, met name in de Randstad, wordt ook behouden. Dit betekent tevens dat productontwerp zuiver onder de contractuele aansturing valt van wat uiteindelijk een overheidsorganisatie is (het OV-Bureau). Hierin schuilt een risico van overheidsfalen. De vraag blijft of het huidige sturingsinstrumentarium voldoende ontwikkeld is om aanbod, uitstraling en interface (vervoersconcept, kaart- en tariefsysteem, informatie- en verkoopsysteem) van treindiensten (OVBNL/HRN-concessie, regionale lijnen en opentotreding) met de rest van het OV adequaat te coördineren. Dit dient proactief door het rijk in de contractuele relatie met OVBNL te worden geregeld, en door de DO's in hun regionale concessies. Alternatief is om dit via wetgeving landelijk verplicht te stellen. Hierin schuilt een risico van overheidsfalen (ineffectief organiseren ervan, trage realisatie).
- Hoewel de centrale planning van de diensten 'concurrentie op het spoor' tussen verschillende concessiehouders voorkomt, zelfs waar samenloop tussen concessies toch deels plaatsvindt, dient wel rekening te worden gehouden met eventuele concurrentie door opentotreders. Dit dient adequaat te worden gereguleerd omwille van het publieke belang van netwerksamenhang.

Uitvoering (operationeel)

- De verkaveling van het netwerk kan een effect hebben op vervoerwaarde en operationele aspecten (materieelbehoefte, opstelcapaciteit, keerspoeren en wederzijdse operationele beïnvloeding tussen de vervoerders, enz.)

Coördinatie van de spoorwegketen

- Het OV-Bureau kan zorgen voor een brede afstemming binnen de spoorwegketen (verschillende coördinatiecycli). Het dient m.n. om de operationele coördinatie te faciliteren en de feedback loop vanuit de uitvoering richting de andere coördinatiecycli te organiseren.
- Het OV-Bureau kan ook een 'paraplu'-functie vervullen door ProRail aan te sturen, de planningsfunctie ervan over te nemen (of op termijn ermee te fuseren).

JURIDISCH KADER

1. PSO-verordening: Verschillende juridische uitwerkingen zijn mogelijk:

- De Minister blijft concessieverlener en verleent onderhands één HRN-concessie aan NS – NS selecteert d.m.v. aanbesteding per perceel een vervoerder die opereert als onderaannemer van NS;
- De Minister blijft (formeel) concessieverlener en verleent per perceel een afzonderlijke concessie op grond van een aanbesteding. De aanbestedingen worden in de praktijk georganiseerd door NS en NS treedt op als concessiebeheerder. In de concessies wordt voor de concessiehouders de verplichting opgenomen nauw samen te werken met NS en de instructies van NS op te volgen.
- NS wordt aangewezen als 'bevoegde autoriteit' in de zin van de PSO-verordening, treedt op als concessieverlener, en verleent voor elk perceel een afzonderlijke concessie.

Let op! De omschrijving hierboven gaat uit van NS als startpunt van het transitiepad naar deze variante die uiteindelijk uitmondt in het bestaan van een "OV Bureau Nederland". Een nadere uitwerking is nodig om de tussenstappen, juridisch en organisatorisch, te preciseren.

2. SERA-richtlijn

- In de concessie(s) en eventueel in afspraken met onderaannemers dient rekening te worden gehouden met *opentoeegang-vervoer* / eventuele compensatie voor afnemende opbrengsten.
- Voor het HRN kan de minister een heffing opleggen aan OT-vervoerders. Bij a) (één HRN-concessie) zal het economisch evenwicht van de concessie minder snel in gevaar komen dan bij verlening van zes kleinere concessies (b en c). Bij c) is de NS bevoegd tot het opleggen van eventuele heffingen aan OT-vervoerders. DO's kunnen dat voor OT-vervoerders over hun concessiegebied.

PRAKTISCHE VOORWAARDEN

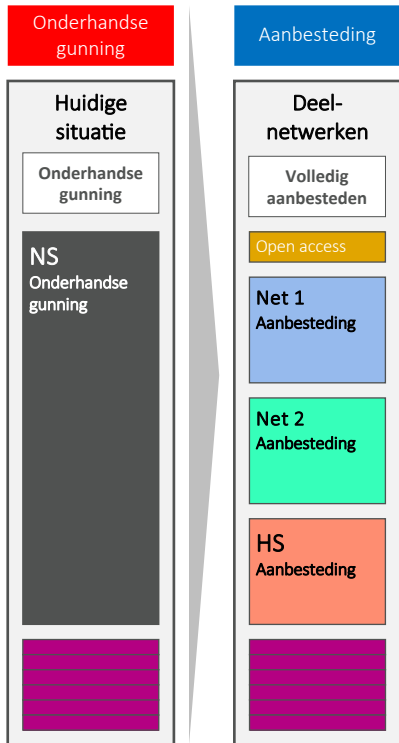
Aspecten die ingeregeld moeten worden:

- Aanbesteding van alle HRN-diensten wordt geleidelijk ingevoerd zonder dat de Staat zelf de daarvoor benodigde kennis en afdelingen hoeft in te richten.
- Een centrale coördinatie instantie en aanbestedingsdienst (OV-Bureau Nederland) resulteert als het ware 'automatisch' aan het einde van de invoeringsperiode. Deze instantie ontstaat gaandeweg op basis van NS, waar de kennis van de HRN-diensten thans gelokaliseerd is.
- Er dient een realistisch transitiepad en omvorming van de planningskern van NS in een OV-Bureau te worden ontworpen, conform juridische eisen. De sturingsrelatie tussen het Rijk en deze instantie zal ook gaandeweg moeten worden herontworpen.
- Er dient een keuze gemaakt te worden over de positie en deelname van (dochterbedrijven van) NS aan de tussentijds te organiseren aanbestedingen.
- Om multimodale integratie tussen OV-diensten (met name in de Randstad) te versterken dient een adequate samenwerkingsvorm met de DO's te worden ontworpen.

Tijdelijk uitvoerbaarheids

- Gelet op de voorbereidingstijd die benodigd is voor het opzetten van deze nieuwe sturingsvorm is invoering per 2025 niet realistisch.
- Bij invoering is een transitie-concessie nodig om een geleidelijke overgang naar de aanbesteding van het gekozen aantal deelnetwerken te vergemakkelijken (ingroeipad nodig omdat de kavels tegelijk aanbesteed kunnen en moeten worden).

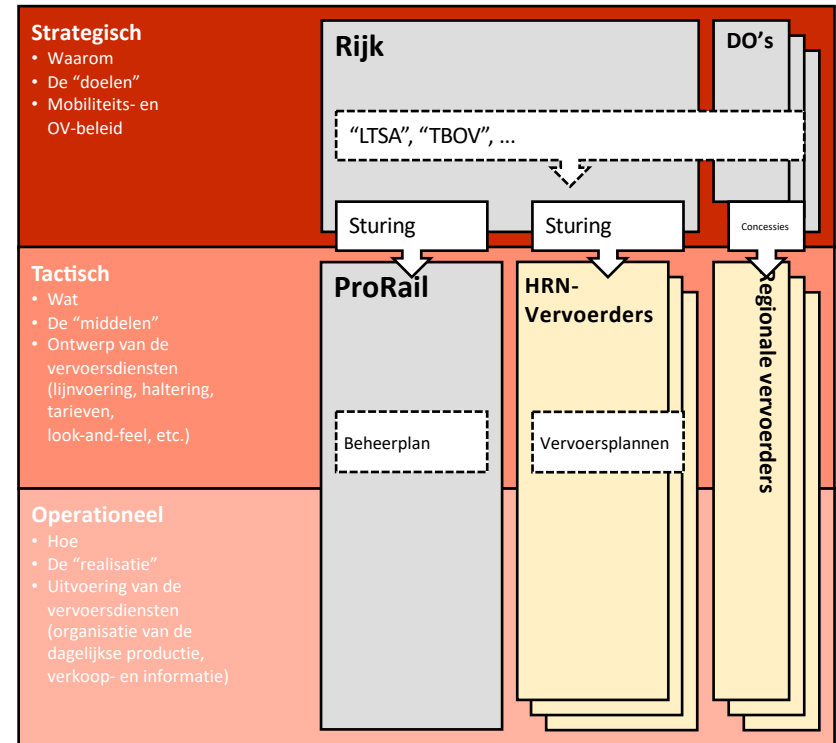
Variante Aanbesteding van deelnetwerken



Het HRN wordt opgesplitst in een aantal deelnetten die afzonderlijk worden aanbesteed. De vervoerders krijgen een mate van ontwikkelvrijheid en dragen de kosten- en opbrengstenverantwoordelijkheid op de geboden diensten

Omschrijving van de variant

- Het HRN wordt in coherente deelnetwerken opgedeeld. Elk deelnetwerk bevat IC-diensten en de daarbij samenhangende Sprinterdiensten.
- Deze deelnetwerken worden aanbesteed volgens concessies die veel weg hebben van de sturingssystematiek van de huidige HRN-concessie.
- De vervoerders dragen een substantieel gedeelte van de ontwikkelingsfunctie, de kosten- en de opbrengstverantwoordelijkheid.
- Het aantal deelnetwerken (hier is drie als voorbeeld genomen) dient dusdanig te zijn samengesteld dat de vervoerder er op zinvolle wijze de ontwikkelingsfunctie op kan dragen. Ook dient de omvang afgestemd te zijn op wat redelijkerwijze door een marktpartij gedragen kan worden [zie ook Casussen aanbestedingen contractomvang op pagina 75].
- De gedecentraliseerde regionale treindiensten blijven onder de verantwoordelijkheid van de betreffende decentrale overheid.
- Deze variant is een uitwerking van scenario 4b van het rapport “Kiezen voor een goed spoor”.
- Opentreeders krijgen de mogelijkheid om commerciële vervoerdiensten toe te voegen. Deze kunnen worden onderworpen aan het Economische Evenwichtstoets (EET) (een belanghebbende moet een EET aanvragen bij de ACM, gebeurt dat niet, dan heeft een OT-vervoerder automatisch toegang mits capaciteit beschikbaar is).

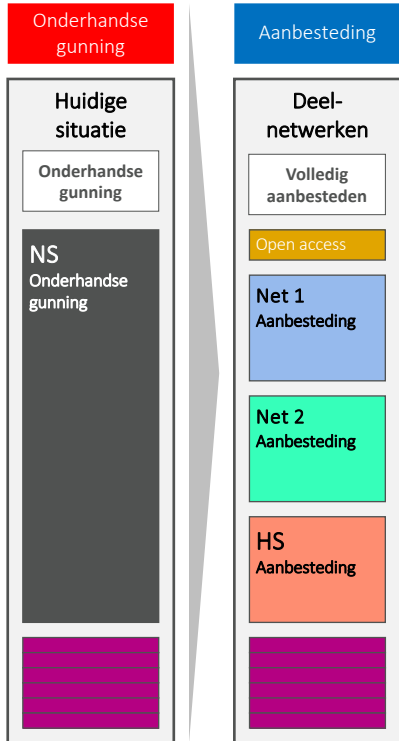


Praktijkvoorbeeld

- In Groot-Brittannië is de marktordering op het spoor sinds de jaren '90 op deze wijze vormgegeven, met het verschil dat er daar géén overige gedecentraliseerde treindiensten bestaan naast de aanbestede (grotere) netwerken. Met andere woorden: er is daar gekozen voor het aanbesteden van samenhangende concessies van IC- en Sprinterdiensten binnen elk van de concessies.
- Op dit moment wordt in Groot-Brittannië diepgaand geanalyseerd waarom het Britse systeem met name qua coördinatie tussen infrastructuur en vervoer niet goed functioneert, terwijl er wel positieve resultaten zijn bereikt qua vervoersgroei en veiligheid. Door de regering is dhr Williams gevraagd grondig onderzoek te verrichten en een advies te geven dat naar verwachting binnenkort verschijnt [zie Casus Groot-Brittannië op pagina 77].

Variante Aanbesteding van deelnetwerken

Toelichting



STURING EN COORDINATIE

Beleid (strategisch)

- Een integrale landelijke netwerkvisie betreffende het HRN moet op het niveau van het rijk georganiseerd worden. Het scheppen van beleidsruimte voor integratie met het regionaal OV en adaptief vermogen voor veranderende behoeften en regionale ambities vergt het inrichten van een goed functionerende samenwerking tussen rijksoverheid en DO's.
- De contractuele focus van elke vervoerder (concessie met eigen voorwaarden en looptijd) kan een integrale netwerkvisie zowel op de korte als op de langere termijn bemoeilijken. Een coördinatiemechanisme is vereist. Tussentijdse beleidsaanpassingen zijn afhankelijk van de ruimte die de concessies bieden en de daarbij gepaard gaande risico's voor de vervoerders (en dus kosten voor opdrachtgever).
- Na aanbesteding ontstaat er 'vergelijkingsmateriaal' tussen meerdere concessies op het HRN, wat de informatie- en onderhandelingspositie van het rijk, als opdrachtgever, versterkt.

Ontwerp treindiensten (tactisch)

- Elke vervoerder is, door aanbesteding, verantwoordelijk voor het dienstenontwerpen binnen zijn netwerk. De productcomplementariteit tussen IC's en Sprinters wordt, binnen elk deelnetwerk (hier drie als voorbeeld), behouden. Hierdoor kunnen afstemmingsproblemen tussen netwerken ontstaan, en bij gedeeltelijke samenloop zelfs 'concurrentie op het spoor'.
- Het huidige sturingsinstrumentarium moet worden uitgebreid om aanbod, uitstraling en interface voor de klant (vervoersconcept, kaart-, tarief-, informatie- en verkoopsysteem) binnen het HRN, liefst ook met regionale lijnen, opentoeftreding en de rest van het OV te coördineren. Dit dient door het rijk in de HRN-concessies te worden geregeld en door de DO's in regionale concessies. Alternatief is om dit wettelijk te verplichten. Hierin schuilt een risico van overheidsfalen (ineffectief organiseren ervan, trage realisatie).
- Concurrentie door opentoeftreders kan ontstaan en dient adequaat te worden gereguleerd omwille van netwerksamenhang en omwille van de impact ervan op de aanbestede concessies.

Uitvoering (operationeel)

- De verkaveling van het netwerk kan een effect hebben op vervoerwaarde en operationele aspecten (materieelbehoefte, opstelcapaciteit, keerspoeren en wederzijdse operationele beïnvloeding tussen de vervoerders, enz.)

Coördinatie van de spoorwegketen

- De gelijkgerichte sturing van concessiehouders met ProRail dient minimaal behouden te blijven. Coördinatiemechanismen dienen verscherpt in de concessies te worden opgenomen, gelet op de te verwachten commerciële houding van de concessiehouders.
- Aanvullende coördinatiemechanismen zouden overwogen kunnen worden, gelet op de bestaande beleidsuitdagingen [zie 'Spoorbeleid' op pagina 9 en 'Vraaggroei en capaciteit' op pagina 17].

JURIDISCH KADER

1. PSO-verordening

- Aanbesteding dient plaats te vinden conform artikel 5 lid 3 PSO-verordening.
- Om voldoende voorbereidings- en implementatietijd te garanderen kan de Minister onderhands een of meer tijdelijke concessies gunnen aan NS:
 - Tot uiterlijk 24 december 2023 kan dit o.g.v. artikel 5 lid 6 PSO-verordening.
 - Na 24 december 2023 kan mogelijk een beroep worden gedaan op artikel 5 lid 3 bis PSO-verordening. In het laatste geval bedraagt de concessieduur maximaal vijf jaar.

2. SERA-richtlijn

- De SERA-richtlijn vormt geen belemmering voor de keuze voor deze variant.
- Bij de aanbesteding van de HRN-concessies (en bij tijdelijke onderhandse gunning) dient rekening te worden gehouden met *opentoeftgang-vervoer* – in de HRN-concessies moet worden geregeld of (en zo ja: in welke mate) de concessiehouder wordt gecompenseerd voor afnemende opbrengsten als gevolg van *opentoeftgang-vervoer*.
- De minister kan een heffing opleggen aan opentoeftgangvervoerders wat betreft het HRN, DO's kunnen dat voor OT-vervoerders over hun concessiegebied. Het verdient de voorkeur hiervoor een eenduidige berekeningsmethode op te stellen teneinde de billijkheid, transparantie, non-discriminatie en evenredigheid van heffingen te waarborgen.

PRAKTISCHE VOORWAARDEN

Aspecten die ingeregeld moeten worden:

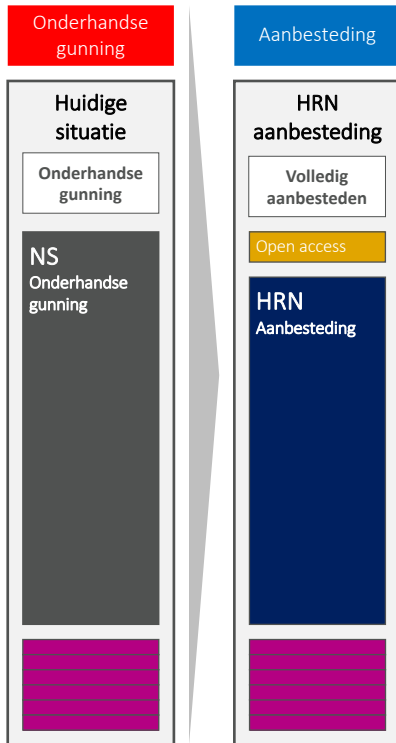
- Een voorafgaande indeling van het netwerk in drie (of meer) eenheden is nodig.
- Een aanzienlijke uitbreiding van het sturingsapparaat van het rijk is nodig om dergelijke concessies te ontwerpen en aan te besteden.
- Bij de aanbesteding van de concessies dient voldaan te worden aan enkele praktische voorwaarden (inzicht in personeelssamenstelling en –kosten en over te nemen materieel, toegang tot dienstvoorzieningen en informatie over reizigersdata en –opbrengsten).
- Adequate coördinatiemechanismen tussen de concessies en met ProRail moeten worden opgesteld en beheerd.

Tijdelijk uitvoerbaarheids

- Gelijktijdige aanbesteding van drie percelen is niet realistisch en niet gewenst. Een ingroeipad is nodig.
- Bij aanbesteding van de concessies zijn procedurele vereisten van toepassing in de PSO-verordening (transparantie in procedure, toegang rollend materieel, publicatie vooraf) en in de Wp2000 (advies consumentenorganisaties en ProRail, voorleggen ontwerp-concessie aan EK+TK, vaststelling beleidsvoornemen en PvE) [zie pagina 35].
- Gelet op de benodigde tijd voor de voorbereiding, de aanbestedingsprocedure en de implementatieperiode, is het niet realistisch dat één van de HRN-concessies, met ingangsdatum 1 januari 2025, op grond van een aanbestedingsprocedure kan worden verleend.
- Ten aanzien van onderhandse gunning van een tijdelijke concessie: zie het overzicht van de te ondernemen acties bij variant 'HRN onderhands'.

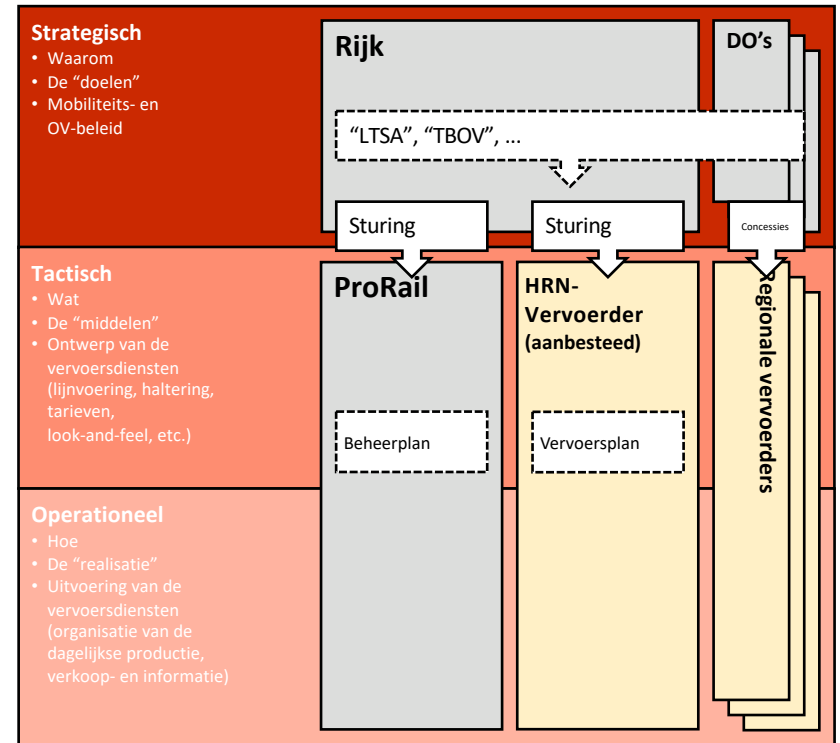
Variante HRN aanbesteding

Het HRN wordt als één concessie aanbesteed waarbij de vervoerder een mate van ontwikkelvrijheid krijgt. De winnende vervoerder draagt de kosten- en opbrengstenverantwoordelijkheid op de geboden diensten.



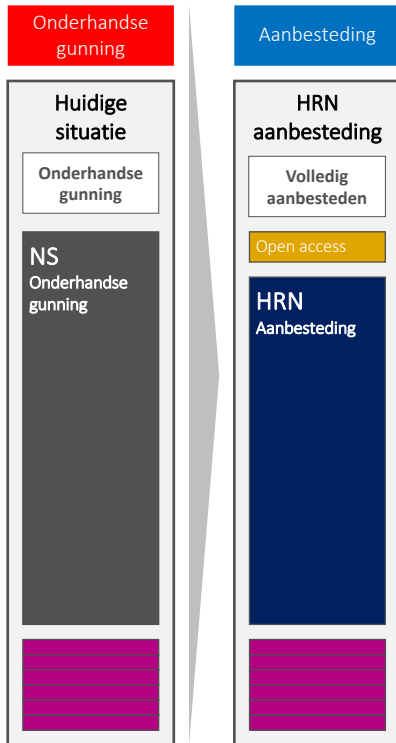
Omschrijving

- De HRN-concessie wordt aanbesteed.
- De winnende vervoerder draagt een substantieel gedeelte van de ontwikkelingsfunctie, de kosten- en de opbrengstverantwoordelijkheid.
- De gedecentraliseerde regionale treindiensten blijven onder de verantwoordelijkheid van de betreffende decentrale overheden.
- Deze variant is een uitwerking van scenario 3 van het rapport "Kiezen voor een goed spoor".
- Opentreders krijgen de mogelijkheid om commerciële vervoerdiensten toe te voegen. Deze kunnen worden onderworpen aan het Economische Evenwichtstoets (EET) (een belanghebbende moet een EET aanvragen bij de ACM, gebeurt dat niet, dan heeft een OT-vervoerder automatisch toegang mits capaciteit beschikbaar is).
- Opmerking: Deze variant lijkt op een management-aanbesteding van een concessie [zie variant 'management-aanbesteding' op pagina 51] in die zin dat ook daar uiteindelijk het gehele personeel, materieel en de andere systemen onder het beheer van nieuwe managers komen te staan. Het verschil zit in de eigendomsverhoudingen en vooral in de risico's die de concessiehouder draagt. Dat is hier veel omvangrijker (kosten- en opbrengstenverantwoordelijkheid) dan in de variant 'Management-aanbesteding' zoals gedefinieerd.*



Praktijkvoorbeeld

- Deze variant lijkt principieel op de aanbesteding van spoorconcessies in Groot-Brittannië. Echter, er bestaan daar geen voorbeelden van aanbestedingen van concessies met de omvang van het Nederlandse HRN. De daar sinds de jaren '90 in de markt gezette concessies zijn substantieel kleinere concessies van samenhangende IC- en Sprinterdiensten [zie Casus aanbesteding contractomvang op pagina 75] [zie variant 'Deelnetwerken' op pagina 63] en bestaat er daar géén overige gedecentraliseerde treindiensten. Overigens zijn er in Groot-Brittannië sterke twijfels gerezen omtrent de wenselijkheid van 'hun' omvangrijke concessies, ook al zijn ze substantieel kleiner dan het HRN [zie Casus Groot-Brittannië op pagina 76].
- Op dit moment wordt in Groot-Brittannië diepgaand geanalyseerd waarom het Britse systeem met name qua coördinatie tussen infrastructuur en vervoer niet goed functioneert, terwijl er wel positieve resultaten zijn bereikt qua vervoersgroei en veiligheid. Door de regering is dhr Williams gevraagd grondig onderzoek te verrichten en een advies te geven dat naar verwachting binnenkort verschijnt [zie Casus Groot-Brittannië op pagina 77].



STURING EN COORDINATIE

Beleid (strategisch)

- Een integrale landelijke netwerkvisie betreffende het HRN moet op het niveau van het rijk georganiseerd worden.
- De contractuele focus van de vervoerder op zijn concessie kan tussentijdse beleidsaanpassingen bemoeilijken, afhankelijk van de ruimte die de concessie biedt en de daarbij gepaard gaande risico's voor de vervoerder (en dus kosten voor opdrachtgever).
- Het scheppen van beleidsruimte voor integratie met het regionaal OV en adaptief vermogen voor veranderende behoeften en regionale ambities vergt het inrichten van een goed functionerende samenwerking tussen rijksoverheid en DO's en aandacht ervoor in de concessie.

Ontwerp treindiensten (tactisch)

- De vervoerder is verantwoordelijk voor het ontwerpen van de diensten, binnen de kaders van de HRN-concessie. Er ontstaat binnen het HRN één eenduidige uitstraling en interface voor de klant (vervoersconcept, kaart- en tariefsysteem, informatie- en verkoopsysteem) en productcomplementariteit tussen IC- en Sprinterdiensten.
- Een vraag is of het huidige sturingsinstrumentarium voldoende ontwikkeld is om aanbod, uitstraling en interface voor de klant (vervoersconcept, kaart- en tariefsysteem, informatie- en verkoopsysteem) van treindiensten (HRN-concessie, regionale lijnen en opentoeftreding) met de rest van het OV adequaat te coördineren. Dit dient proactief door de Rijksoverheid in de HRN-concessie te worden geregeld, en door de DO's in hun regionale concessies. Alternatief is om dit via wetgeving landelijk verplicht te stellen. Hierin schuilt een risico van overheidsfalen (ineffectief organiseren ervan, trage realisatie).
- Concurrentie door opentoeftreders kan ontstaan en dient adequaat te worden gereguleerd omwille van netwerksamenhang en omwille van de impact ervan op de HRN-concessie.

Uitvoering (operationeel)

- Er ontstaat geen verandering ten opzichte van de huidige situatie.

Coördinatie van de spoorwegketen

- De gelijkgerichte sturing van de concessiehouder met ProRail dient minimaal behouden te blijven. Coördinatiemechanismen dienen verscherpt in de concessie te worden opgenomen, gelet op de te verwachten sterkere commerciële houding van de concessiehouder.
- Aanvullende coördinatiemechanismen zouden overwogen kunnen worden, gelet op de bestaande beleidsuitdagingen [zie 'Spoorbeleid' op pagina 9 en 'Vraaggroei en capaciteit' op pagina 17].

JURIDISCH KADER

1. PSO-verordening

- Aanbesteding dient plaats te vinden conform artikel 5 lid 3 PSO-verordening.
- Om voldoende voorbereidings- en implementatietijd te garanderen kan de Minister onderhands een of meer tijdelijke concessies gunnen aan NS:
 - Tot uiterlijk 24 december 2023 kan dit o.g.v. artikel 5 lid 6 PSO-verordening.
 - Na 24 december 2023 kan mogelijk een beroep worden gedaan op artikel 5 lid 3 bis PSO-verordening. In het laatste geval bedraagt de concessieduur maximaal vijf jaar.

2. SERA-richtlijn

- De SERA-richtlijn vormt geen belemmering voor de keuze voor deze variant.
- Bij de aanbesteding van de HRN-concessie (en bij tijdelijke onderhandse gunning) dient rekening te worden gehouden met *opentoeftgang-vervoer* – in de HRN-concessie moet worden geregeld of (en zo ja: in welke mate) de concessiehouder wordt gecompenseerd voor afnemende opbrengsten als gevolg van *opentoeftgang-vervoer*.
- De minister kan een heffing opleggen aan opentoeftgangvervoerders wat betreft het HRN, DO's kunnen dat voor OT-vervoerders over hun concessiegebied. Het verdient de voorkeur hiervoor een eenduidige berekeningsmethode op te stellen teneinde de billijkheid, transparantie, non-discriminatie en evenredigheid van heffingen te waarborgen.

PRAKTISCHE VOORWAARDEN

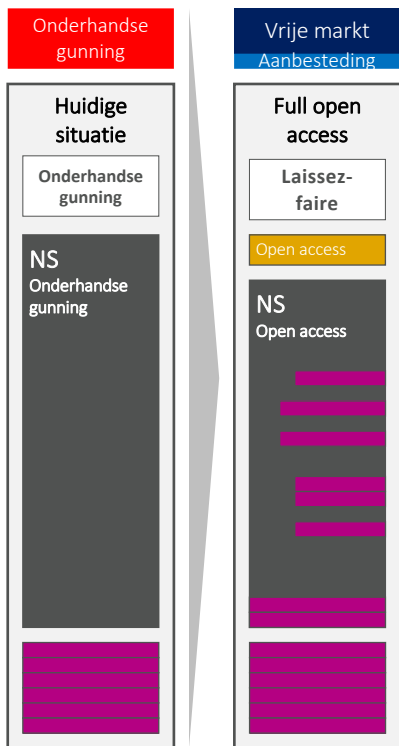
Aspecten die ingeregeld moeten worden:

- Een forse uitbreiding van het sturingsapparaat van het rijk is nodig om deze concessie te ontwerpen en aan te besteden. Er is geen ruimte om van fouten te leren, het contract 'moet' meteen goed zijn.
- Bij de aanbesteding dient voldaan te worden aan enkele praktische voorwaarden (inzicht in personeels-samenstelling en –kosten en over te nemen materieel, toegang tot dienstvoorzieningen en informatie over reizigersdata en –opbrengsten).
- Systeemtaken van NS dienen elders belegd te worden.
- De coördinatiemechanismen tussen ProRail en de concessiehouder dienen verscherpt te worden.

Tijdlijn uitvoerbaarheid

- De omvang van de HRN-concessie maakt dat aanbesteding ervan als zeer complex en risicovol moet worden bestempeld, voor overheid en biedende vervoerders (zelfs de grootste aanbestede concessies in Groot-Brittannië zijn in omvang maar een fractie van de HRN-concessie.)
- Bij aanbesteding van de HRN-concessie zijn procedurele vereisten van toepassing in de PSO-verordening (transparantie in procedure, toegang rollend materieel, publicatie vooraf) en in de Wp2000 (advies consumentenorganisaties en ProRail, voorleggen EK+TK, vaststelling beleidsvoornemen en PVE) [zie pagina 35].
- Gelet op de benodigde tijd voor de voorbereiding, de aanbestedings-procedure en de implementatie-periode, is het niet realistisch dat de HRN-concessie, met ingangsdatum 1 januari 2025, op grond van een aanbestedingsprocedure kan worden verleend.

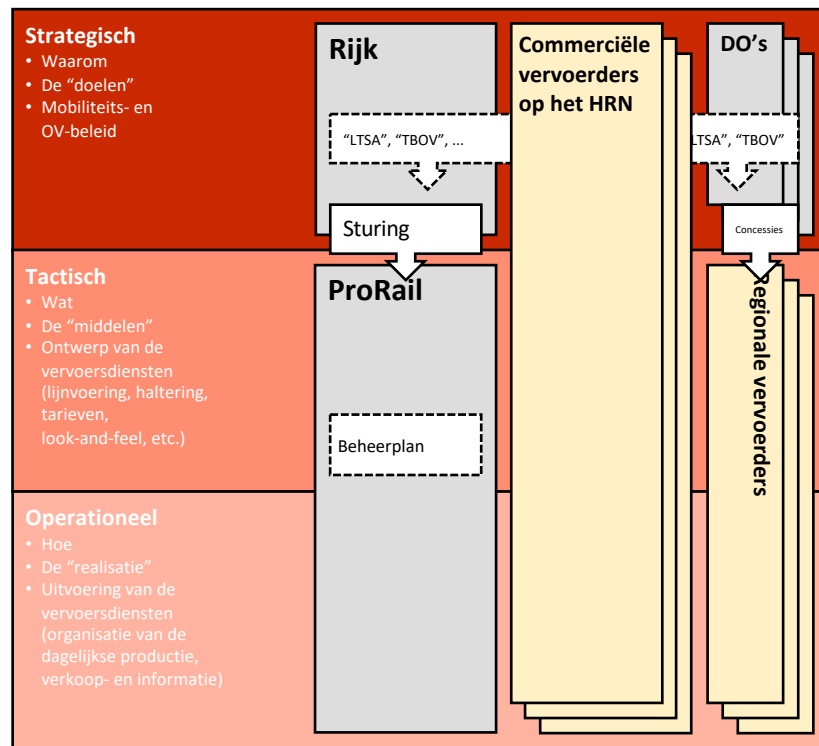
Variant Full open access



Treindiensten ontstaan op basis van het commerciële initiatief van vervoerders. Er bestaat geen HRN-concessie meer. Aanbestedingen worden daar georganiseerd waar diensten niet op commerciële basis ontstaan.

Omschrijving van de variant

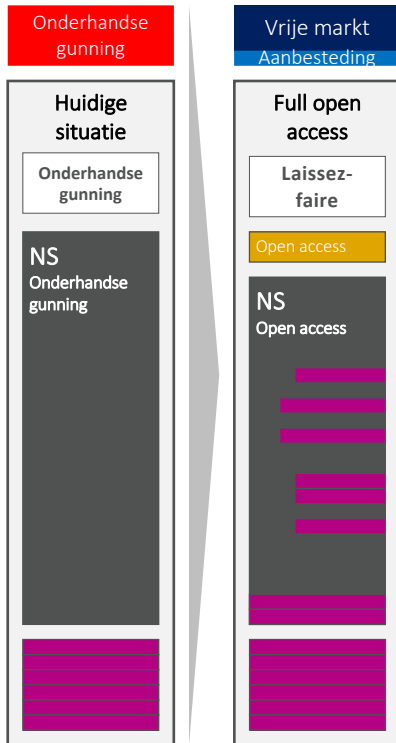
- Treindiensten ontstaan in deze variant in eerste instantie zuiver op basis van het commerciële initiatief van de vervoerders, die hun aanbod zuiver op commerciële gronden bepalen. Er bestaat géén HRN-concessie meer en dus ook géén rechtstreekse sturingsmogelijkheid meer voor de overheid op deze diensten.
- Een zittende vervoerder als NS (in overheidshanden) zou hier in beginsel op deze markt actief kunnen zijn als commercieel bedrijf (voor zover compatibel met het deelnemingenbeleid van het rijk).
- Concurrentie op het spoor tussen verschillende vervoerders kan plaatsvinden.
- De diensten die niet op commerciële basis ontstaan, maar maatschappelijk gewenst zijn, kunnen door overheden (Rijk of DO's) aanbesteed worden.
- De bestaande gedecentraliseerde regionale treindiensten blijven onder de verantwoordelijkheid van de betreffende decentrale overheid, maar ze kunnen eventueel beconcurrereerd worden door opentoeetreders.
- Deze variant vormt geen onderdeel van de scenario's van het rapport "Kiezen voor een goed spoor".
- Opentoeetreders krijgen de mogelijkheid om commerciële vervoerdiensten toe te voegen. Deze worden alleen onderworpen aan de Economische Evenwichtstoets (EET) daar waar een concessie bestaat (een belanghebbende moet een EET aanvragen bij de ACM, gebeurt dat niet, dan heeft een OT-vervoerder automatisch toegang mits capaciteit beschikbaar is).



Praktijkvoorbeeld

- Deze marktordening is in Europa vrij gangbaar voor wat betreft de echt langere afstanden:
 - De ICE-diensten in Duitsland zijn op deze wijze georganiseerd. Toen DB een aantal jaar geleden vond dat een deel van de lange-afstandsdiensten (het IR-netwerk) niet meer kostendekkend was, heeft DB dan ook besloten om dat IR-netwerk op te heffen, waardoor de regionale overheden zich genoodzaakt vonden om deze diensten (deels) weer in te kopen via aanbestedingen.
 - Ook in bijvoorbeeld Zweden, Italië en Frankrijk zijn er geen concessies voor de (meeste) nationale lange-afstandsverbindingen. Het zittende bedrijf (vervoerder in handen van de nationale overheid) bepaalt zelf welke diensten aangeboden worden, zonder concessiesturing. Dit laat onverlet dat in sommige landen via politieke invloeden of via aandeelhouderssturing wel invloed wordt uitgeoefend op die beslissingen.
- Er is in diverse landen sprake van concurrentie tussen staatsbedrijf en opentoeetreders:
 - In Italië tussen een staatsbedrijf en een private vervoerder (Italo), met name op het HSL-netwerk.
 - In Zweden tussen een staatsbedrijf en het bedrijf achter de metro van Hong-Kong (MTR) op de verbinding Stockholm-Göteborg.
 - In Oostenrijk tussen een staatsbedrijf en een privaat bedrijf (Westbahn) tussen Wenen en Salzburg.
 - In Tsjechië tussen een staatsbedrijf en een twee private bedrijven (Regiojet en Leo Express) tussen Praag en een aantal bestemmingen.
- Op de kortere afstanden (van de omvang van typische Nederlandse afstanden) is vrije marktwerking op het spoor tot op heden afwezig of alleen aanwezig als onderdeel van langere (internationale) verbindingen.

Variant Full open access



Toelichting

STURING EN COÖRDINATIE

Beleid (strategisch)

- Vervoerder bepalen hier op autonome wijze en op commerciële gronden welke diensten aangeboden worden. Als nieuwe vervoerders tot het netwerk toetreden, ontstaat er concurrentie op het spoor. De overheid heeft geen direct grip op het aanbod op het HRN. Strategische netwerksturing kan alleen via het infrastructuurbeleid, de gebruiksvergoeding of capaciteitsverdelingsregels verlopen.
- NS zou hier in eerste instantie in de lead kunnen zijn als gevestigd bedrijf. Sturing ervan via eigendomsverhoudingen kan alleen als NS in overheidshanden blijft, wat wellicht niet compatibel is met het deelnemingenbeleid van het rijk.
- Een landelijke netwerkvisie kan ook deels ingevuld worden door aanvullende (niet-commerciële) diensten aan te besteden. Dit moet binnen een complexe setting plaatsvinden (veelheid aan regionale concessies en autonome vervoerders) en leidt de facto tot een beperkte flexibiliteit en moeizame inpassing van ambities omdat er, afhankelijk van wat wel en niet commercieel aangeboden wordt, een substantiële overlap ontstaat tussen de bevoegdheden van Rijksoverheid en DO's op het gehele netwerk.

Ontwerp treindiensten (tactisch)

- Door de vrije marktwerking kan de stabiliteit van de aanboden diensten en de integraliteit van het huidige netwerk (hoge frequenties en brede venstertijden) niet gegarandeerd worden [zie ook pagina 80]. Complementariteit tussen IC- en Sprinterdiensten kan bemoeilijkt worden, afhankelijk van het autonome handelen van de vervoerders, wat zeker bij invoering minder stabiel kan zijn.
- Er geldt geen vervoerplicht meer, behalve voor aanvullende aanbestede diensten. Het aantal aan te besteden diensten groeit vermoedelijk t.o.v. de huidige situatie.
- Er vindt een toename van complexiteit en afstemmingsvraagstukken plaats (prioriteit bij capaciteitsverdeling tussen aanbieders; afstemming bij productontwerp qua haltering, dienstregeling, overstappgaranties; tariefafstemming tussen vervoerders; afstemming bij verkoop, incheckpaaltjes en informatie).

Uitvoering (operationeel)

- De complexiteit en kwetsbaarheid van de uitvoering (met name op zeer drukbereden baanvakken [zie ook PHS op pagina 11]) neemt toe, maar dit is afhankelijk van de mate van samenloop tussen vervoerders.

Coördinatie van de spoorwegketen

- De gelijkgerichte sturing van NS en ProRail vervalt. De afstemming tussen vervoer en infrastructuur moet op een andere wijze worden ingericht. Een beperkte mate van coördinatie kan verlopen via toegangsovereenkomsten en infrastructuurvergoedingen.
- Autonome samenwerkingen binnen de sector (mits niet anticoncurrentieel) kunnen ontstaan, afhankelijk van de welwillendheid van partijen. Een brede aanpak van coördinatiecyclus en feedback-loop is echter onwaarschijnlijk vanwege de veelheid partijen en belangen.

JURIDISCH KADER

1. PSO-verordening

- Er wordt, naast de concessies die door de decentrale overheden worden gegund, a priori geen HRN-concessie meer gegund (de vrije markt geldt). Wel kunnen concessies, aanvullend op de diensten die door de vrije-markt worden aangeboden, worden aanbesteed.

2. SERA-richtlijn

- De SERA-richtlijn vormt geen belemmering voor de keuze voor deze variant. De DO's kunnen een heffing opleggen aan opentoeegangvervoerders wat betreft hun concessiegebied. Het verdient de voorkeur hiervoor een eenduidige berekeningsmethode op te stellen teneinde de billijkheid, transparantie, non-discriminatie en evenredigheid van heffingen te waarborgen.

PRAKTISCHE VOORWAARDEN

Aspecten die ingeregeld moeten worden:

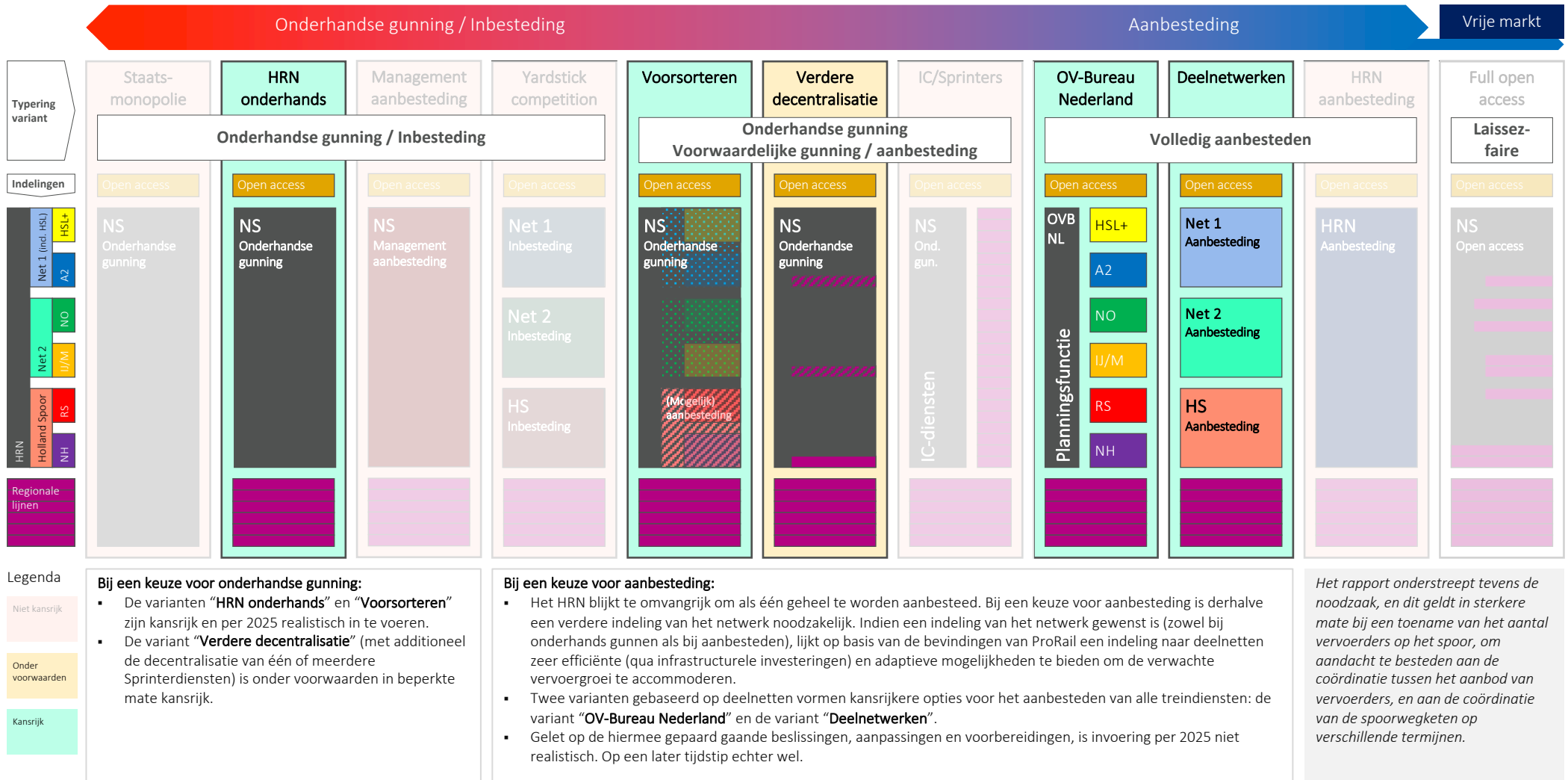
- De positie van NS als overheidsbedrijf dient bekeken te worden in het kader van het deelnemingenbeleid van het rijk.
- Aanpassingen aan de Wp2000 zijn nodig.
- De overgang van de huidige ordening naar dit systeem is complex met het gevaar dat er zowel de korte als langere termijn gaten vallen in het aanbod. Ontstaan en verdwijnen van diensten kan vrij 'plotseling' plaatsvinden.
- De Rijksoverheid moet zich voorbereiden op het aanbesteden van die diensten die door de vrije markt niet worden geboden. Sommige gaten kunnen lastig te repareren zijn (zoals een trein aan de rand van de dag). Aanbesteding van aanvullende diensten zal naar alle waarschijnlijkheid veel overleg met de decentrale overheden vergen.
- Maatregelen ter stimulering van de sectorale coördinatie (investeringen, wederzijdse impact van beslissingen tussen partijen, capaciteitsverdeling, dienstregelingen, tariefsystemen, klantinterface, enz.) dienen zeer zorgvuldig bedacht te worden met het oog op mededingingsregels.

Tijdelijk uitvoerbaarheids

- Kan in principe per 2025 worden ingevoerd. Echter, de tijd zou (te?) krap kunnen blijken te zijn voor het tijdig organiseren van 'reparatie'-aanbestedingen voor diensten waarvan pas laat blijkt dat ze commercieel niet meer aangeboden gaan worden.

Conclusie

Er bestaat een veelheid aan varianten, variërend qua mate van marktopening en wijze van verkaveling. Enkele vallen af, of zijn op de kortere termijn niet realistisch uitvoerbaar. Meerdere transitiepaden zijn mogelijk tussen de meer kansrijke ordeningsvarianten. Elke variant en elk transitiepad heeft voor- en nadelen.



Conclusie

Kansrijkere varianten en transitiepaden

Bij een keuze voor onderhandse gunning

- Drie varianten, gebaseerd op een voortzetting van de huidige marktordening zijn kansrijker: “HRN onderhands”, “Verdere decentralisatie” (met additioneel de decentralisatie van één of meerdere Sprinterdiensten) en “Voorsorteren” (waarin een reorganisatie in een aantal deelnetten wordt voorbereid, met de mogelijkheid tot voorwaardelijk aanbesteden van een deelnetwerk). Deze kunnen per 2025 realistisch worden ingevoerd. Met name de variant “Voorsorteren” kan ook een stap zijn in de richting van de varianten “OV-Bureau Nederland” en “Deelnetwerken” op een later tijdstip.
- De variant “Staatsmonopolie” draait de decentralisatie terug en wordt als weinig kansrijk gezien. De variant “Yardstick competition” lijkt minder kansrijk wegens de benodigde zeer substantiële ‘ombouw’ van de ordening en van NS. Deze variant is per 2025 niet realistisch in te voeren.

Bij een keuze voor aanbesteding

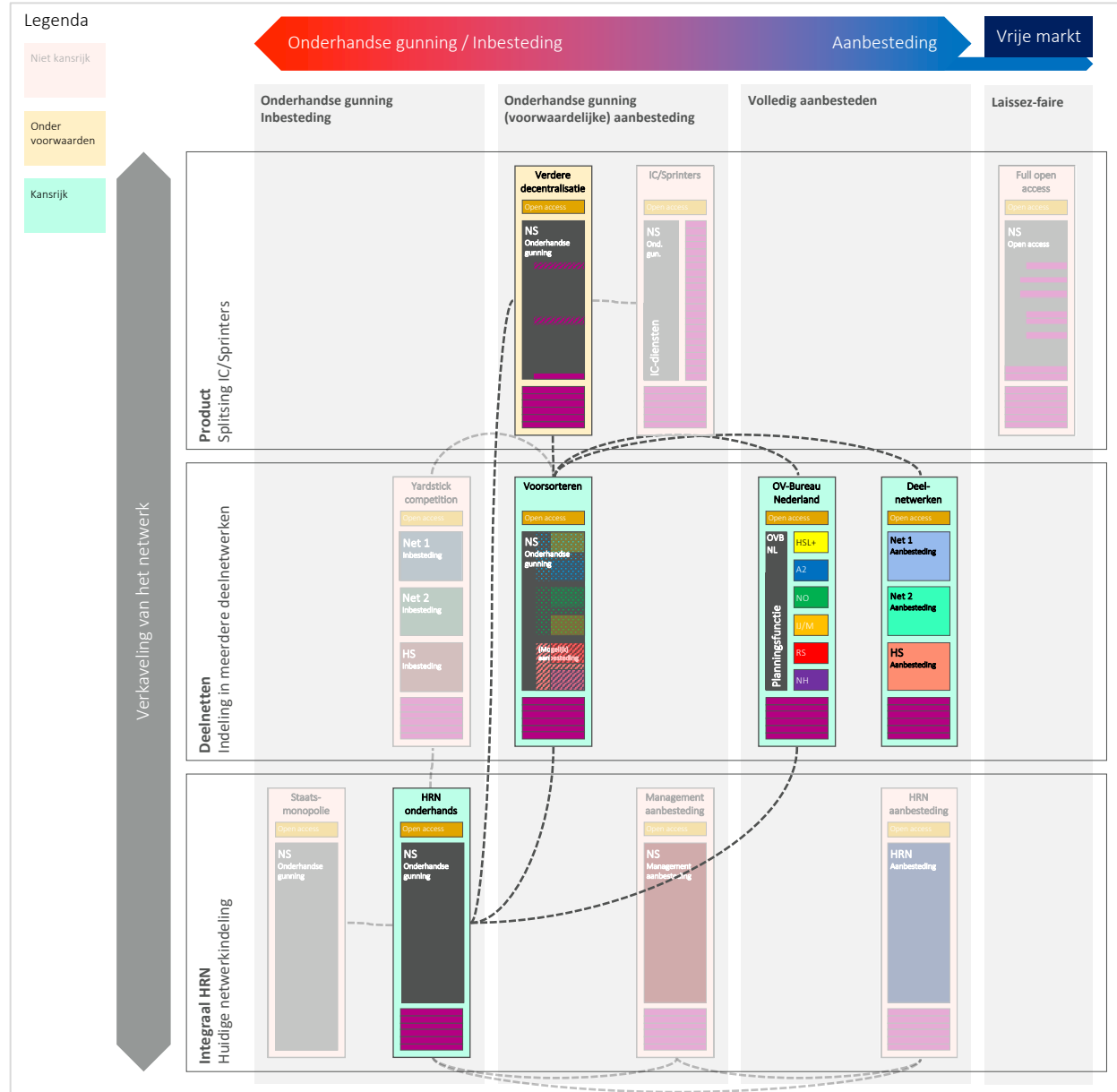
- De aanbesteding van het HRN als één geheel blijkt te complex en risicovol (het HRN is veel omvangrijker en complexer dan grote aanbestedingen elders). Mede hierdoor worden de varianten “HRN aanbesteden” en “Management aanbesteding” afgeraden.
- Bij een keuze voor aanbesteding is derhalve een verdere indeling van het netwerk noodzakelijk. Indien een indeling van het netwerk gewenst is (zowel bij onderhands gunnen als bij aanbesteden), lijkt op basis van de bevindingen van ProRail een indeling naar deelnetten zeer efficiënte (qua infrastructurele investeringen) en adaptieve mogelijkheden te bieden om de verwachte vervoergroei te accommoderen. De variant “IC/Sprinters” wordt derhalve afgeraden.
- Twee varianten gebaseerd op deelnetten vormen kansrijkere opties voor het aanbesteden van alle treindiensten. Bij “OV-Bureau Nederland” speelt een OV-Bureau een centrale coördinerende en plannende rol over een aantal coherente deelnetten, bij “Deelnetwerken” hebben de vervoerders een grotere verantwoordelijkheid en wordt een aantal coherente, grotere deelnetten aanbesteed. Gelet op de hiermee gepaard gaande beslissingen, aanpassingen en voorbereidingen, is invoering per 2025 niet realistisch. Op een later tijdstip echter wel.

Bij alle varianten geldt tevens de mogelijkheid tot opentoe treding (voortvloeiend uit de Europese regels) bovenop de gekozen marktordening. De variant “Full open access”, die daarentegen zuiver gebaseerd is op de vrije markt, wordt afgeraden, dit voornamelijk wegens het verlies aan sturingsmogelijkheden die het voor de overheid zou betekenen.

Het rapport onderstreept tevens de noodzaak, dit geldt in sterkere mate bij een toename van het aantal vervoerders op het spoor, om aandacht te besteden:

- aan de coördinatie tussen het aanbod van vervoerders, en
- aan de coördinatie van de spoorwegketen op verschillende termijnen.

Meerdere transitiepaden zijn mogelijk tussen de orderingsvarianten. Voor de invoering van sommige varianten is meer transitietijd nodig dan voor andere. Elke variant en elk transitiepad heeft voor- en nadelen.



Conclusie

Kansrijkere varianten en handelingsperspectief

Opmerkingen over transitiepaden

Dynamiek:

- Meerdere transitiepaden zijn mogelijk tussen de ordeningsvarianten.
- Een aantal varianten en paden biedt de mogelijkheid om gradueel van één marktorderingsvariant naar de andere te gaan.
- In een paar gevallen is het mogelijk om, tussentijds, andere 'afslagen' te nemen, en bij te sturen qua eindbeeld van marktordering.
- Soms bestaan er meerdere transitiepaden die naar eenzelfde eindvariant leiden.

Tussenvarianten:

- Dit rapport presenteert en bespreekt 11 varianten. Wij menen dat deze varianten de breedte aan opties adequaat illustreert.
- Het zal duidelijk zijn dat er conceptueel nog meer varianten te ontwerpen zijn, en daar is deels ook melding van gemaakt bij de bespreking van de varianten (bijvoorbeeld tussen "HRN Onderhands" en "Voorsorteren", of tussen "Verdere decentralisatie" en "IC/Sprinters"). Ook kan er gevarieerd worden met het aantal kavels, mede gelet op overige beleidswensen en bevindingen van netwerkstudies.

Combinaties:

- Het parallel invoeren van verschillende varianten op verschillende delen van het Hoofdrailnet ligt niet voor de hand.
- Een dergelijke combinatie van varianten zou pas coherent te realiseren zijn als de marktordering van het gehele netwerk, inclusief die van de reeds gedecentraliseerde spoorlijnen, heroverwogen zou worden. Dit is in het kader van dit rapport niet onderzocht.

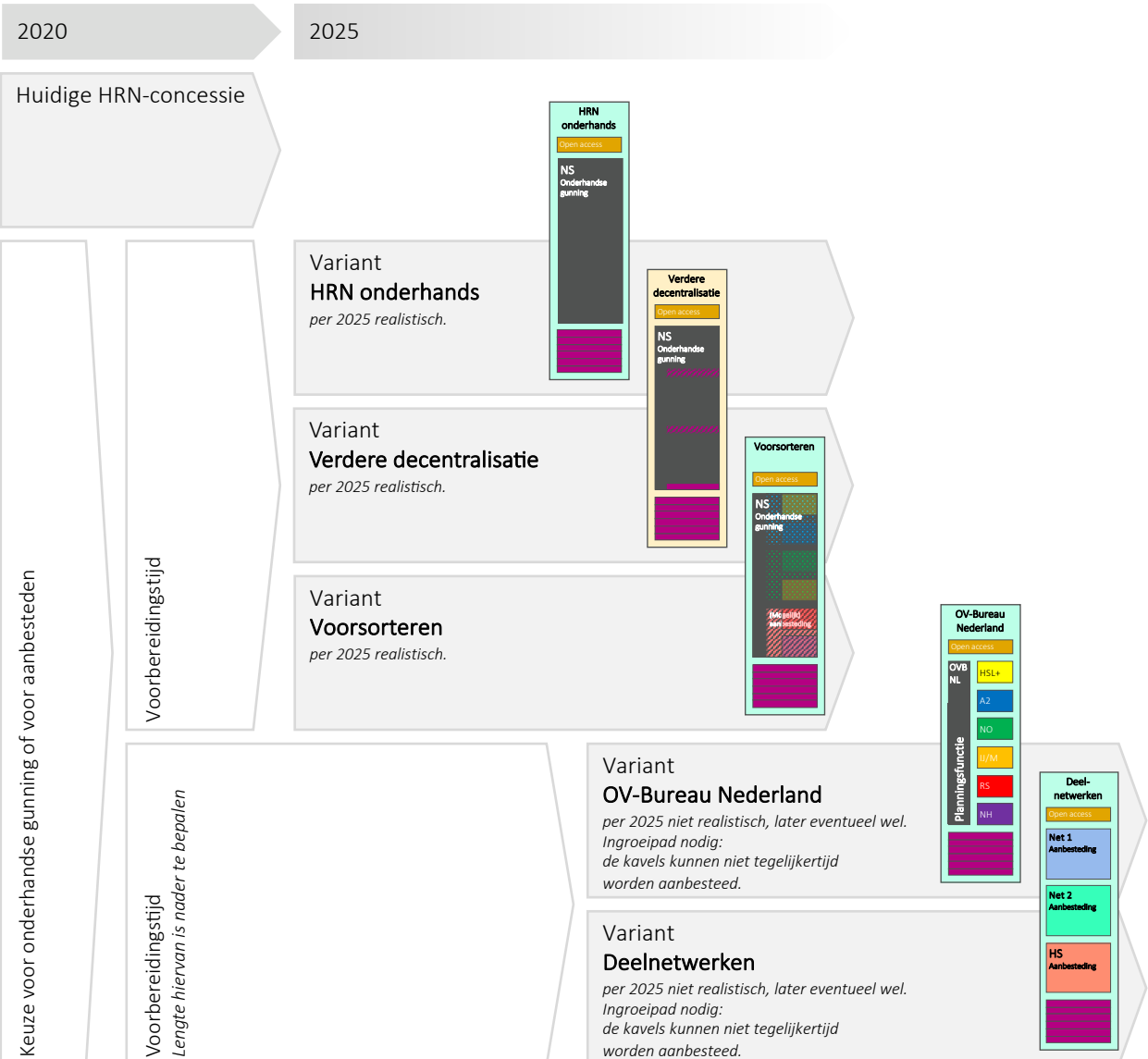
Vorbereidingstijden

Het doel van het onderzoek is om uitspraken te doen over gepaste handelingsperspectieven op weg naar alternatieve marktorderingen zonder de *precieze* termijnen te bepalen waarbinnen ze eventueel te realiseren zijn.

Afhankelijk van de gekozen variant, eventuele netwerkindelingen en eventuele transitiepaden zullen andere voorbereidings- en transitietijden gelden. Het is niet mogelijk om zonder diepgaand onderzoek hier een volledig overzicht of precieze inschatting van te geven. De hier weergegeven tijdlijnen zijn dan ook vooral conceptueel en indicatief.

Een aantal varianten is op kortere termijn realistisch, anderen op een langere termijn.

Tijdlijn (indicatief)



Illustratie van een aantal relevante casussen rondom de thema's aanbesteden en coördinatie

Casussen die hierna gepresenteerd worden:	Aanbestedingen	Coördinatie
<p>Casus Zwitserland: de trilogie “infra – vervoer – materieel” [zie pagina 73] De integrale afweging en optimalisatie van de trilogie “infra – vervoer – materieel” staat in Zwitserland centraal in de lange-termijnplanning van het spoorstelsel</p>		X
<p>Internationale vergelijking contractomvang van aanbestede treindiensten [zie pagina 74] Een summiere internationale vergelijking laat zien dat zelfs de grootste aanbestede contracten in Groot-Brittannië een fractie van de omvang van het HRN zijn. Veel aanbestede contracten hebben de omvang van Nederlandse regionale treincontracten.</p>	X	
<p>Internationale vergelijking doorlooptijden van aanbestede treindiensten [zie pagina 75] Bij een aanbesteding van een concessie dient rekening te worden gehouden met gepaste voorbereiding-, procedure- en implementatietijden. Bij een eerste aanbesteding komt daar nog aanvullende besluitvorming- en (her)inrichtingstijd bij.</p>	X	
<p>Casus Groot-Brittannië: opeenvolgende reviews van de spoorordering [zie pagina 76-77] Naast successen (groei, vernieuwing) kennen de Britse spoorwegen ook zeer substantiële coördinatieproblemen. Dit culmineert thans in de “Williams Rail Review” die analyse en advies voorbereidt voor een grondige reorganisatie van de ordening. Meer centrale sturing wordt verwacht.</p>	X	X
<p>Casus Noorwegen: ontstaan van een spoorwegdirectoraat [zie pagina 78] De Noorse spoorwegen worden opgesplitst en heringedeeld in een aantal bedrijven en aan te besteden netwerken. Er ontstaat uit de inframanager en overige actoren in de sector één ‘spoorwegdirectoraat’ belast met de sturing, aanbesteding, coördinatie en integratie van de treindiensten.</p>	X	
<p>Casus Nederland: Het programma “Beter en Meer” (2014-2017) [zie pagina 79] Een voorbeeld van een tijdelijke ‘halve’ alliantie tussen vervoerder en infrastructuurbeheerder in Nederland.</p>		X
<p>Casus Nederland: ervaring met samenloop in Limburg [zie pagina 80] Ervaring met samenloop in Limburg.</p>	X	X
<p>Casus Open Toegang: ervaringen en mogelijk gevolgen [zie pagina 81-82] Toetredingen vinden plaats in andere landen in omstandigheden die weinig vergelijkbaar zijn met de Nederlandse omstandigheden. Wat</p>		X
<p>Klokwise dienstregeling en overstapknopen [zie pagina 83] Een klokwise dienstregeling met vaste overstapknoppunten zorgt voor de efficiëntst mogelijke benutting van beschikbare infrastructuur en voor aantrekkelijke diensten voor de reizigers</p>		X

De integrale afweging en optimalisatie van de trilogie “infra – vervoer – materieel” staat in Zwitserland centraal in de lange-termijnplanning van het spoorstelsel

- Bij deze beleidskeuzes wordt de nadruk gelegd op de gevolgen van investeringen (in materieel en/of infrastructuur) voor de vervoersdienst (bijvoorbeeld “een verlaging van reistijd van 2½ naar 2 uur”), en niet op de aanpassingen in de infrastructuur (“4-sporigheid”).
- Deze integrale afweging wordt vergemakkelijkt door de verticaal geïntegreerde bedrijven (infrastructuur en vervoer).
- Het budget voor lange termijn infrastructuurinvesteringen wordt voor 8 jaar door het parlement vastgesteld, waarbij globale doelen worden meegegeven voor verbeteringen, terwijl het ministerie en de spoorbedrijven voldoende bewegingsruimte overhouden.

De borging van de systeemverantwoordelijkheid is in meerdere opzichten goed, langdurig en stabiel:

- Wettelijk geborgd: kaart-, tarief- en dienstregeling-integratie zijn bij wet verplicht en hoeven dus niet specifiek in de concessie te worden geborgd. Ook zijn ze niet afhankelijk van de oplettendheid of welwillendheid van de concessieverleners.
- Betaalbaarheid is geborgd door een specifieke regulator (*Preisüberwacher*)
- Overige belangen in relatie tot de productie van de vervoerder(s), waaronder de kwaliteit van het aanbod, worden via de concessie (basisniveau) en via de strategie van de eigenaar (prestaties) geregeld.

Voorbeeld 1: Investeringsprogramma ‘Bahn2000’

- Binnen het Bahn2000 programma is gezocht naar de meest effectieve investering vanuit een systeem-breed perspectief, dit in het kader van de invoering van een integrale klokvast dienstregeling met heldere knopen en stations, in het belang van de reiziger.
- Bij een ontwerpvoornemen tot verhogen van de snelheid op een baanvak werd gekeken naar de meest efficiënte oplossing vanuit het spoorstelsel als geheel. Dit kan door:
 - een aanpassing aan het beveiligingssysteem,
 - een stuk nieuwe infrastructuur (een tunnel)
 - of juist door sneller materieel (een kantelbaktrein).

Voorbeeld 2: Lange termijn infrastructuurplanning

- Er vindt een integrale afweging van langetermijninvesteringen, inclusief bedieningspatroon en materieelinzet plaats.
- Het plan is het resultaat van overleg tussen het ministerie, de Kantons en de spoorbedrijven waarbij wensen van alle partijen op elkaar worden afgestemd:
 - Er ontstaat een redelijke garantie dat er vervoer daadwerkelijk aangeboden zal worden.
 - Het plan kijkt minimaal 15 jaar vooruit: investeringen voor 2030-2035 worden vastgelegd in februari 2019.

Casussen aanbestedingen Contractomvang

Nederland: Noordelijke treindiensten

Omvang

- 6,6 mln trein-km
- 250 mln reizigers-km

Nederland: HRN

Omvang:

- 126 mln trein-km
- 18 mrd reizigers-km

Aanbestede treindiensten variëren in omvang. Een summier internationale vergelijking laat zien dat zelfs de grootste aanbestede contracten in Groot-Brittannië een fractie van de omvang van het HRN zijn. Veel aanbestede contracten hebben de omvang van Nederlandse regionale treincontracten.

Groot-Brittannië

Omvang

- Gemiddeld 25 mln trein-km (variërend van ca. 10-60 mln trein-km)
- Gemiddeld 3 mrd reizigers-km (variëren van ca. 1-8 mrd reiz-km)

TOC	Employees	Managed stations	Passenger-km (millions)	Train-km (millions)	Route-km
Arriva Trains Wales	2.193	247	1.247,29	23,81	1.623,83
2c	682	25	1.211,87	7,29	125,53
Caledonian Sleeper	168	-	194,65	1,4	1.470,94
Chiltern	840	35	1.598,46	12,27	362,1
CrossCountry	1.885	-	3.761,98	32,49	2.710,14
East Midlands Trains	2.352	90	2.451,64	22,97	1.549,80
Govia Thameslink Railway	7.143	236	8.749,57	61,04	1.234,37
Grand Central	157	-	388,56	2,54	762,83
Great Western Railway	6.057	196	5.991,56	43,12	1.997,20
Greater Anglia	3.075	133	3.802,13	28,49	1.591,64
London North Eastern Railway	3.456	11	5.640,50	22,87	1.480,79
London Overground	1.440	81	1.296,36	8,18	167,37
Merseyrail	1.185	66	665,1	6,07	120,7
Northern	5.837	476	2.586,04	46,46	2.800,26
ScotRail	4.820	356	2.959,03	47,36	3.120,52
South Western Railways	5.059	186	5.937,83	39,05	998,2
Southeastern	4.325	164	4.548,86	31,82	748,34
TfL Rail	1.084	24	533,6	2,82	58,74
Transpennine Express	1.117	19	2.010,22	17,88	1.091,14
Virgin Trains West Coast	3.581	17	7.582,33	35,29	1.264,94
West Midlands Trains	2.589	148	2.803,11	25,05	899,62
Average			3.140,99	24,68	1.246,62
			~ 1 - 6 milliards ~ 10 - 40 millions		

Conclusie:

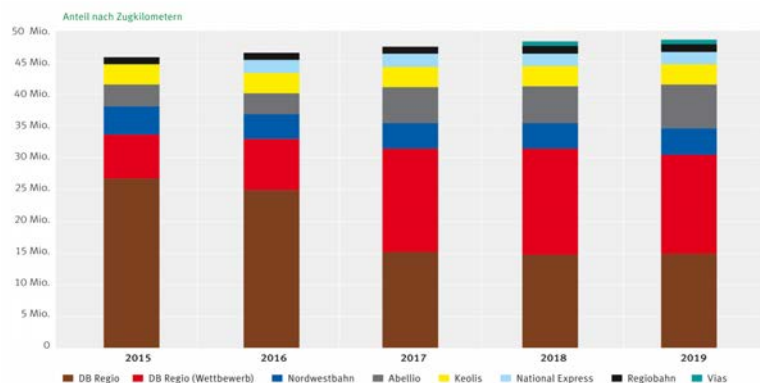
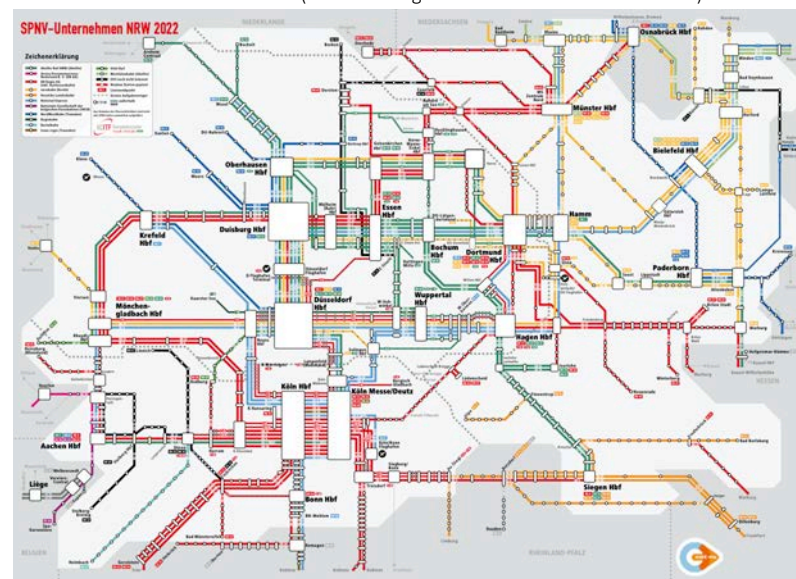
- Een summier internationale vergelijking laat zien dat zelfs de grootste aanbestede contracten in Groot-Brittannië een fractie van de omvang van het HRN zijn.
- Veel aanbestede contracten (zie de praktijk in Duitsland, maar ook in Noorwegen en elders) hebben een omvang die vergelijkbaar is met die van Nederlandse regionale treincontracten. Deze zijn zeer substantieel kleiner dan de omvang van het HRN.

Duitsland

Omvang

- Typisch: 3-5 mln trein-km (VRR, BW),
- Er zijn ook enkele grotere S-bahnnetwerken (voorstedelijke treindiensten) van 20 mln trein-km

Voorbeeld: Nordrhein-Westfalen (aanbesteding treindiensten door OV Bureau's)



Bij aanbestedingen dient rekening te worden gehouden met:

- **Vorbereidingstijd** voor (politieke) besluitvorming, inspraak en opstellen van de aanbestedingsstukken: de periode tot het moment van publicatie
- **Proceduretijd** voor toelichting op aanbestedingsstukken en het opstellen, indienen en beoordelen van de biedingen: de periode tussen publicatie en het moment van gunning
- **Implementatietijd** voor het inrichten van de uitvoering van de concessie (o.a. personeelsovername en aanschaf of overname materieel): de periode tussen gunning en start van de exploitatie

De benodigde termijnen zijn sterk afhankelijk van omstandigheden, complexiteit en beschikbaarheid van materieel. Ook staat bezwaar en beroep open tegen een besluit tot concessieverlening. Doorgaans zal een nieuwe concessiehouder serieuze investeringen uitstellen tot nadat het concessiebesluit onherroepelijk is geworden.

De termijn dienen dus ruim te worden gepland, met name voor overheden die nog weinig ervaring hebben met de aanbesteding van dergelijke concessies. Een verkorting van de doorlooptijd kan worden verwacht bij herhaalde aanbesteding. Echter, juridische en noodzakelijke voorbereidingstijden blijven gelden.

Bronnen:
DFT (2015), Rail Franchising Programme,
DFT (2016) Franchise competition guide,
diverse aanbestedingsstukken Nederland,
Vergabekalender Baden-Württemberg, interviews VRR.

Voorbeelden	Vorbereiding	Procedure	Implementatie
Duitsland			
Verkehrsverbund Rhein-Ruhr	?	6-12 maanden	2 jaar (bestaand materieel) - 4 jaar (nieuw materieel)
Dresden S-Bahn	?	2 jaar	10 maanden (bestaand materieel)
Baden-Württemberg:	?	(samen) 2,5 – 3,5 jaar (bestaand materieel)	
Noorwegen	Ca. 1 jaar	(samen) 3 jaar (bestaand materieel)	
Groot-Brittannië			
Guidelines DFT	14 maanden	10 maanden	4 maanden
Merseyrail	?	14 maanden	4 maanden
East Anglia	?	10 maanden	5 maanden
West Coast	9 maanden	12 maanden	6 maanden
Great Western	8 maanden	11 maanden	5 maanden
Nederland			
Fryslân en Groningen	Ca. 1 jaar (?)	6 maanden	3,5 jaar (upgrade bestaand en nieuw materieel)
Zwolle-Kampen en -Enschede	Ca. 1 jaar (?)	5 maanden	2,5 jaar (nieuw materieel)
Ede/Wageningen-Amersfoort	Ca. 1 jaar (?)	6 maanden	1,5 jaar (overname materieel)

Conclusie

Deze summiere internationale vergelijking laat het volgende beeld zien:

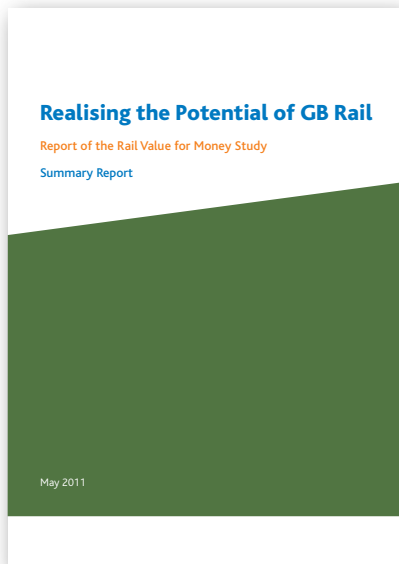
- **Vorbereidingstijd van de aanbestedingsdocumenten:** ca. 1 jaar
- **Procedure- en implementatietijd:**
 - Nederland (regionaal) 3-4 jaar.
 - Duitsland 2,5 - 3,5 jaar (bestaand materieel) en 3,5 - 5 jaar (nieuw materieel).
 - Groot-Brittannië 1 - 1,5 jaar (bestaand materieel en ruime aanbestedingservaring).
 - Noorwegen 3 jaar (bestaand materieel, beginnende aanbesteder) [zie ook pagina 78].

NB: allen substantieel kleiner en minder complex dan de huidige HRN-concessie

Alles in overweging nemende, gelet op de complexiteit van de HRN-concessie en de afwezigheid van aanbestedingservaring, lijkt een totale tijd van minimaal 4 jaar nodig alleen al voor de voorbereiding van de aanbestedingsdocumentatie en het doorvoeren van de procedure tot de start van de exploitatie van de nieuwe concessie. Dit zal niet voldoende zijn bij een eerste aanbesteding, zoals het geval zou zijn voor aanbesteding van een deel van het HRN. **Daaraan vooraf dient tijd te worden gereserveerd voor:**

- De **politieke besluitvorming** over de nieuwe marktordening;
- De eventuele noodzakelijke **aanpassingen aan de wetgeving** (afhankelijk van de gekozen variant) **en regulering** (m.n. voor coördinatie);
- De eventuele noodzakelijke **aanpassingen aan de inrichting van NS** (mogelijk herpositioneren van systeemtaken, voorbereiding op overdracht personeel en materieel, nadere analyse van financiële informatie over kosten en opbrengsten met deelnetwerk,...);
- Het **kwartiermaken van de aanbestedende overheid** (waaronder kennisopbouw);
- De **bepaling van de verkaveling van het netwerk** (incl. nieuw dienstregelingsconcept en optimalisatie).

De lengte van deze periodes is van tevoren niet precies in te schatten.



Een lange lijst rapporten is door de Britse overheid besteld, naar aanleiding van diverse problemen met de aanbestede spoorconcessies. Dit ondanks de in het algemeen zeer positieve ontwikkelingen als het gaat om het aantal reizigers, de klanttevredenheid of de veiligheid van het spoor.

McNulty (2011): “Realising the Potential of GB Rail” was een studie op initiatief van ministerie en regulator:

- Costs too high (efficiency 30% lower than neighbours)
- *“High level of fragmentation is important reason for inefficiencies”*, more leadership and coordination needed
- **Recommends: Cost and revenue sharing, joint targets, alliances, vertical integration; Whole-system, whole-life approaches, better consideration of trade-offs between infrastructure, rolling-stock and operations**

Brown (2013) et al: after failed tendering of InterCity WCML:

- **Importance of proper risk allocation:** new mechanisms to reduce risks of operators (GDP-based revenue protection mechanism, Forecast Revenue Mechanism (FRM) (sharing risks outside a set threshold from the bid assumptions)

Shaw (2016): Study on the future of Network Rail

Rapport parlement (2017) n.a.v. problemen met de TSGN concessie:

- Too big and complex (lack of ability to evaluate planning assumptions)
- Beter monitoring needed

Nieuw beleid aangekondigd voor ministerie (Grayling 2017) [zie pagina 77 over het Williams onderzoek]

- More influence of operators on infrastructure
- *“Initially at an operational level... I expect new franchises... to have integrated operating teams between train and infra.”*

ORR (2018): Independent inquiry into the timetable disruption in May 2018 (Glaister report) volgend op een majeure storing na een dienstregelingswijziging: Enkele citaten die wederom het belang van een betere spoorstelsel-brede afstemming onderstrepen:

- *“A long term decline in performance came to a head with the failures in May 2018 to deliver a satisfactory timetable in two parts of the country. [...]”*
- *Fundamental reform of the various institutions is clearly needed but that will take time to implement, and may require legislation. This is properly the subject of the major Rail Review, led by Keith Williams, announced by the Government on the day we published our Interim Report. [...]*
- *Critically we conclude that the future must include the creation of an enhanced system-wide advice, audit and assurance capability, which is independent of individual programmes.”*



Enkele saillante recente ontwikkelingen:

Een paar concessies zijn tijdelijk ‘genationaliseerd’ (overgedragen aan een overheidsexploitant om het publiek belang te kunnen blijven borgen, in afwachting van een latere heraanbesteding):

- ECML (2018): Virgin terminated in June 2018: too optimistic bid, interaction with delayed infrastructure investments. DfT-OLR until retendering as partnership, preference for “one single team operating the railway”
- SWR (2020): announces no longer commercially sustainable. Transport Secretary said DfT ‘must prepare suitable contingency measures’
- Northern (2020): DfT-OLR to take over on 1 March 2020

Verdere tekens aan de wand: vervoerders trekken zich van de aanbestedingsmarkt terug:

- FirstGroup announced WCML (with Trenitalia) is last bid
- Stagecoach decided to stop bidding
- National Express stopped too



Het Britse ministerie heeft in 2018 een opdracht gegeven voor een grondige heroverweging van de Britse marktordering op het spoor. De opdracht luidt: “Revolutie niet evolutie”.

Keith Williams (2018) (ex baas British Airways) is hiermee belast

- De analyse van Keith Williams tot zover laat zien dat de sector onvoldoende flexibel is, onvoldoende op de reizigers georiënteerd, te gefragmenteerd en te duur.
- Enkele citaten van Williams (2019) in dit verband:
 - *“The current rail franchising model is finished.”*
 - *“There is a gap in responsibility and accountability for managing systemic risks for major change programmes... the sector lacks strategic direction and leadership... it struggles to deliver major projects and is unable to bring through system-wide responses...”*
 - *“The amount of fragmentation does increase the costs of rail”*
 - *“Our lead option is to look for a national body, that will be in charge of rail. It is difficult to be accountable for something if you don’t have the responsibility. I think it is important to bring track and train into that body.”*
- Een recent citaat van de staatssecretaris (Shapps, oktober 2019):
 - *“Long-term incentives should be aligned between track and train operators.”*

Het is nu afwachten tot de publicatie van het Williams rapport.

Op basis van de tot nu toe beschikbare informatie lijken de denkrichtingen van het advies de volgende te zijn (ONDER VOORBEHOUD VAN PUBLICATIE VAN HET EINDRAPPORT VAN KEITH WILLIAMS):

- Het ministerie moet meer op afstand van de aanbestedingen komen te staan, met minder detailsturing.
- Er moet meer focus komen op een nationale spoorstrategie, kwaliteit, capaciteit en innovatie.
- Er moet meer samenwerking met regio’s en steden plaatsvinden.
- Een centraal sturende instantie moet (her)opgericht worden. Deze moet de opbrengstverantwoordelijkheid gaan dragen en de dienstregeling bepalen, al is er geen “one-size-fits-all”, en Network Rail moet niet verantwoordelijk worden voor het aanbod.
- Aanbestede vervoerders moeten onder bruto-contracten over langere perioden werken (15-20 jaar i.p.v. de huidige netto-contracten op 7-10 jaar).
- Het bestaan van één overkoepelend netwerk, met zijn afhankelijkheden en samenhang, moet worden onderkend.
- Het complexe kaartjessysteem moet worden versimpeld.
- Al met al een marktordering die geïnspireerd lijkt te zijn op TfL in Londen. Voor de verandering zou 5 à 10 jaar nodig zijn.

Lessen van de ontwikkelingen in Groot-Brittannië:

- Er heerst een gemengd beeld over het succes van het aanbesteden van treindiensten.
- Succes qua reizigersaantallen, investeringen in nieuwe vloot en veiligheid.
- Minder positief qua kosten, m.n. sectorbreed bekeken.
- Forse complexiteiten als resultaat, leiden tot veel studies en enquêtes, en uiteindelijk tot de huidige fundamentele heroverwegingen van de marktordering.
- Herhaaldelijk te optimistische biedingen in combinatie met problemen bij infrastructuurwerken en materieelleveringen hebben recent zelfs tot nationalisatie van concessies geleid.
- Personeelsverloop en kennisverlies bij het ministerie hebben bijgedragen aan problemen bij functioneren van het aanbestedingsregime.
- Kenmerkend in de discussies is de focus op de behoefte voor een betere coördinatie van de spoorwegketen en van de aangeboden vervoerdiensten.

Casus aanbesteden Noorwegen

Aanloop

- Een expertgroep publiceert in 2011 een rapport voor het ministerie en concludeert dat er een gebrek aan helderheid over de spoordoelen bestaat (knooppunten bijv.), een gebrek aan daadwerkelijke prikkels is en weinig gebruik van concurrentie, dat het coördinatiepotentieel met de rest van het OV onderbenut is, dat er sprake is van trage planning en behoefte is aan meer lange-termijnplanning gebaseerd op de behoeften, en dat het spooronderhoud beter moet.
- In 2015 stuurt het ministerie een nieuw spoorbeleid naar het parlement met als doel: meer focus op de reizigers, meer efficiëntie, een betere coördinatie en beheer van de hele sector, minder detailbemoeienis door de politiek, een substantiële verhoging van de budgetten.
- Belangrijke vraagstukken bleken te zijn: het stellen van doelen en prioriteiten, de coördinatie van de productieketen en integratie tussen de vervoerdiensten.

Er wordt besloten tot een reorganisatie van de sector:

- **De infrastructuurbeheerder (Jernbaneverket) én de relevante afdelingen van het ministerie worden gereorganiseerd:**
 - Dit leidt tot de oprichting van een *Spoordirectoraat* waar in 2017 een 80 à 100 mensen werken aan strategische studies, concessieverlening en concessiebeheer. Het ministerie had voor de reorganisatie en de invoering van aanbestedingen een vijftal mensen in dienst die op deze dossiers werkten.
 - Het directoraat functioneert als expertisecentrum van het ministerie, met recht op initiatief en levert een bijdrage aan het Nationaal Vervoersplan (spoorinfrastructuur en vervoerdiensten, cyclus 4 jaar).
 - Het heeft een coördinatietaak voor de sector (infrastructuur, vervoerplan én materieelinvesteringen) en is verantwoordelijk voor spoor school.
 - Het is de aanbesteder en beheerder van de contracten (zowel met de infrastructuurbeheerder als met de trein-vervoerders).
 - BaneNOR ontstaat als nieuwe infrastructuurbeheer, tevens verantwoordelijk voor de stations. Het wordt gestuurd op efficiënt gebruik van de infrastructuur.
- **De zittende vervoerder (NSB) wordt opgesplitst in**
 - EnTur: Staatsbedrijf voor verkoop en informatie van OV-tickets.
 - NorskeTog: Staatsbedrijf ter beschikkingstelling van materieel.
 - Mantena: Staatsbedrijf voor onderhoud materieel.
 - Vy: Staatsbedrijf voor exploitatie treindiensten.

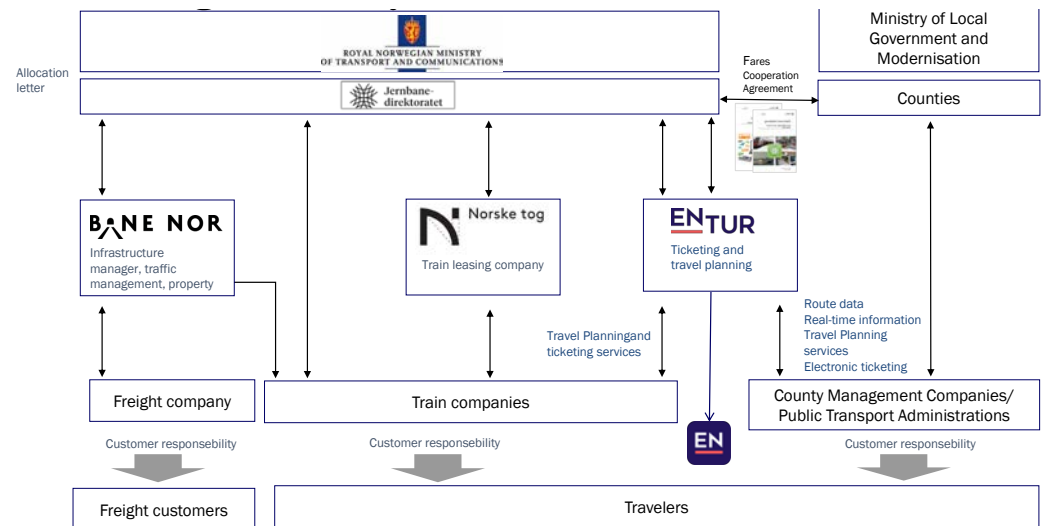
De Noorse spoorwegen zijn opgesplitst en heringedeeld in aan te besteden netwerken. Er is één 'Spoordirectoraat' ontstaan, belast met de sturing, aanbesteding, coördinatie en integratie van de treindiensten.

Eerste aanbestedingservaringen:

- Tot op heden zijn 3 hoofdcorridors (vanuit Oslo) aanbesteed met bestaand materieel en personeel voor 8-10 jaar. De pakketten waren van relatief kleine omvang ondanks de kenmerkende grote afstanden (Zuid: 4,6 miljoen trein-km, Noord: 6,5 miljoen trein-km).
- Elk pakket bevat alle IC- en lokale treindiensten en wordt in samenwerking met de lokale vervoersverheden gegend om een goede coördinatie met lokale OV-diensten te garanderen.
- Er is gegend op prijs, kwaliteits- en integratieverbeteringen met lokale OV-diensten.
- GoAhead (Groot-Brittannië, privaat) en SJ (Zweden, overheid) hebben de twee eerste pakketten gewonnen, het zittende bedrijf NSB/Vy (Noorwegen, overheid) het derde pakket. Dit leidde tot substantiële verbeteringen van de dienstverlening en een gunstigere uitkomst voor de belastingbetaler. De exploitatie van het 1^e pakket is per december 2019 begonnen.
- De overige nog aan te besteden pakketten liggen rondom Oslo. Een evaluatie van de eerste drie aanbestedingen wordt eerst gehouden.

Lessen

- De reorganisatie van de Noorse spoorsector heeft meerdere jaren gekost: 6 jaren tussen eerste analyse en begin van de eerste aanbesteding, 3 jaren voor behandeling in het parlement en het benodigde wetgevingstraject, 2 jaren voor de hervorming van de sector.
- De drie tot nu toe doorgevoerde aanbestedingsprocedures kostten circa 3 jaren tussen publicatie en begin van de exploitatie. Met een begin in 2017 is de volledige transitie naar aanbestede uitvoering pas in 2027 voorzien.
- De omvang van de tot nu toe aanbestede contracten (per stuk) is vergelijkbaar met de omvang van een aanbesteding op een Nederlandse gedecentraliseerde lijn.
- Er is een behoorlijk omvangrijk en zeer gespecialiseerd sturings- en aanbestedingsafdeling (het 'Spoordirectoraat') nodig geacht en ontstaan om deze taken tot een goed einde te brengen.
- De noodzaak tot adequate coördinatie tussen vervoerdiensten, en tussen trein, infra en materieel staat centraal in deze hervorming.



Aanleiding, aanloop en geschiedenis:

- 2012: Winterse problemen
- 2012: Rapport over optimalisatie samenwerking NS / ProRail
- 2013: LTSa, waaronder de instelling van het programma "Beter en Meer". Enkele citaten uit LTSa (Deel2, p. 32):
 - ...onvoldoende samenwerking tussen de infrabeheerder en vervoerders leidt tot suboptimalisatie...
 - ...De scheiding in operationele verantwoordelijkheden tussen vervoerders en de infrabeheerder vormt vaak een belemmering voor de operationele samenwerking...
 - ...Hoewel de non-discriminatoire capaciteitsverdeling door de splitsing is verbeterd, heeft de splitsing er ook toe geleid dat de partijen te ver van elkaar verwijderd waren en dat de wederzijdse afhankelijkheid lange tijd niet goed is erkend...
 - ...Maar ook is gebleken dat de juiste prikkels tot samenwerking ontbreken om de betrouwbaarheid van het totale spoorstelsel - concessieoverstijgend - op alle momenten van de dag te verbeteren...
 - ...De afgelopen jaren hebben ProRail, NS en andere betrokken partijen hun samenwerking zichtbaar verbeterd, met als recent voorbeeld het gezamenlijke rapport van ProRail en NS "Beter en Meer"
- 2014-2017 : looptijd van het programma "Beter en Meer"

Doel "Beter en Meer":

Samen (NS/ProRail) prestaties verbeteren om frequentieverhoging (PHS) te kunnen realiseren

- Eerst "beter" dan "meer"
- Door verlaging van verstoringbronnen
- Door verlaging van variantie in exploitatie
- Corridor "A2" eerst, daarna meer corridors aanpakken

Voorbeelden van betere samenwerking:

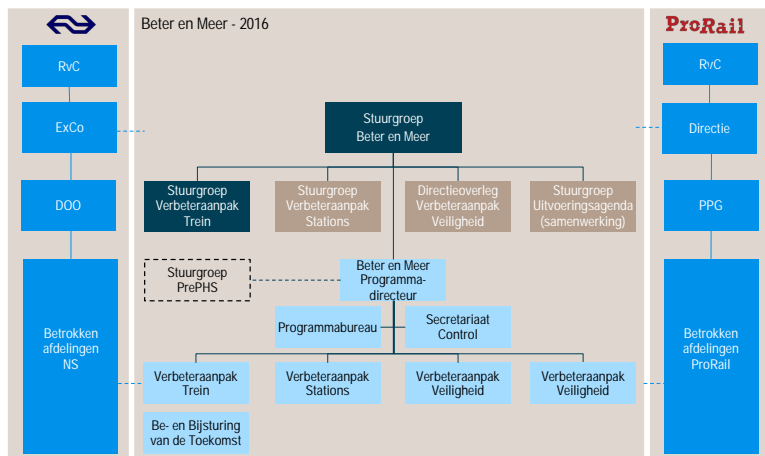
- Oprichting van het OCCR en pro-actief optreden bij ontregelingen
- Verbetering van het onderhoud van infra en materieel
- Betere opleiding en training bestuurders en conducteurs
- Optimalisatie van de logistiek

Vragen die meegenomen moeten worden bij het ontwerp van de komende sturingsvorm op het HRN:

- Nu het programma "Beter en Meer" ten einde is, zijn de problemen die het ontstaan van "Beter en Meer" rechtvaardigden structureel verdwenen?
- Hoe kunnen de oplossingen en de werkwijze van "Beter en Meer" bestendig worden, of anderszins worden meegenomen, om ook succesvol verdere vraagstukken en corridors aan te kunnen pakken in het kader van de verdere uitrol van PHS en TBOV?

Evaluatie van het programma "Winterweer"

- Binnen het programma winterweer, maar ook het programma Beter en Meer, werkten NS en ProRail nauw samen². Voor de ontwikkeling en implementatie van de maatregelen binnen die programma's staan de lijnorganisaties centraal, waarbij nadrukkelijk ook over de keten heen wordt samengewerkt.
- Er wordt aanbevolen om de lessen en ervaringen uit deze programma's als het gaat om de aanpak, sturing en organisatie, op te tekenen en breder te delen binnen zowel NS en ProRail, als het ministerie van IenW.
- Een mooi voorbeeld vinden wij de aanpak voor het ontwikkelen, verbeteren en borgen van de kennis en ervaring: de zogeheten 'verbeterkadans' uit het programma winterweer, en de 'leerloop' uit het programma Beter en Meer.
- Daarbij is het belangrijk dat er continu gezamenlijk wordt geëvalueerd en geleerd. Zo worden er dwars door de keten heen blijvend verbeterende maatregelen ontwikkeld.



¹ Rapport "Evaluatie programma winterweer NS en ProRail", Twynstra Guddé, juni 2017.

² Dit wordt ook bevestigd door het rapport "Beleidsdoorlichting spoorbeleid", Berenschot, juli 2018.

De samenloop van twee spoorvervoerders voor personenvervoer op hetzelfde traject heeft gevolgen voor de operatie. Vervoerders moeten zaken met elkaar afstemmen en in sommige situaties ook samenwerken. Decisio/TwynstraGudde hebben onderzoek gedaan naar de casus Limburg, om een beeld te krijgen hoe de vervoerders de afstemming en samenwerking hebben ervaren en welke zaken er dan afgestemd moeten worden. Ook zijn gesprekken gevoerd met Arriva en NS, en is gesproken met ProRail en de provincie over hoe zij de operationele afstemming met beide vervoerders zien.

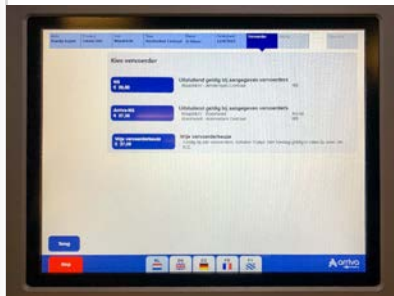
Zie het rapport voor meer informatie: *"Eenmeting monitor gedecentraliseerde stoptreindiensten Limburg"*, januari 2020



Bevindingen casus Limburg:

De situatie op het spoor in Limburg veranderde door de decentralisatie van Sprinterdiensten. Er rijden sinds 2016 twee personenvervoerders tussen twee of meer (NS-)stations in Limburg. In het rapport wordt het volgende geconcludeerd:

- *Klanttevredenheid stabiel (stijging in lijn met ontwikkeling elders).*
- *Het regionale bus- en treinnetwerk wordt meer als één geheel beschouwd – andere inrichting netwerk en tarieven. Meer gebruik van bus en van voor- en natransport.*
- *Hogere operationele efficiency door verminderde personeelsinzet en efficiëntere aanschaf & inzet van materieel, deels tenietgedaan door hogere transactie- en transitiekosten.*
- *Licht positieve ontwikkeling van aantal gehaalde aansluitingen en punctualiteit, als gevolg van goede afspraken en afstemming tussen vervoerders onderling en ProRail.*



Goede ervaringen samenloop

- *De afstemming over de planning van de dienstregeling wordt door de betrokkenen ervaren als een proces dat soepel verloopt. Dat er geen capaciteitsconflicten zijn op het traject, speelt hierbij een rol.*
- *In de eerste maanden van de concessie was er een verbetersteam waarin Arriva en ProRail afstemden. Hierin is een aantal specifieke issues in de opstartfase opgepakt, zoals aanpassing van de dienstregeling, triggering (instelling groen licht en rijweg) en gebruik van de perrons.*
- *Voor specifieke zaken, zoals wanneer de dienstregeling aangepast moet worden of wanneer extra capaciteit moet worden ingezet bij evenementen of werkzaamheden, zoeken de partijen elkaar op. Het lukt over het algemeen goed om hierover afspraken te maken.*
- *Bij verstoring in de dienstregeling verloopt de aanpak hiervan over het algemeen goed. Dit lijkt echter mede te komen doordat de vervoerders zich soepel opstellen, ook waar zij dat formeel niet hoeven te doen.*

Aandachts- en verbeterpunten samenloop

- *De dienstverlening naar reizigers is in de praktijk een complexe zaak, te meer in afwezigheid van Single Check-in/Check-out. Reizigers realiseren zich niet altijd dat zij met twee vervoerders te maken hebben. Dat leidt bijvoorbeeld tot situaties waarbij reizigers zich tot de verkeerde vervoerder wenden met vragen, klachten, verzoeken etc. Ervan uitgaande dat de medewerkers van de vervoerders de reizigers graag van dienst willen zijn, kan het in de praktijk toch voorkomen dat zij de reizigers niet in alle gevallen kunnen helpen. Er zijn geen concrete afspraken over het aantal servicemedewerkers op de stations, waardoor freerider-gedrag op de loer ligt.*
- *Tussen de vervoerders bestaat onderling wel enige wroef over de situatie met betrekking tot de beschikbare capaciteit op de opstel terreinen. Het kan dan gaan over het claimen hiervan, maar ook over benodigde aanpassingen bij het wijzigen van rangeerplannen.*
- *Tot slot zijn er nog aandachtspunten in de operatie waarover tot op heden nog geen afspraken zijn gemaakt. Een voorbeeld is wanneer NS-medewerkers van Veiligheid & Service iemand op het perron betrapten die niet ingecheckt is. Wanneer deze persoon in een Arriva-trein springt om te vluchten, mogen de NS-medewerkers niet ingrijpen.*

Verskil in tarieven

- *In Limburg hanteert vervoerder Arriva andere treintarieven dan NS, dat op haar beurt werkt met het HRN tariefstelsel. Het grootste verschil is het opstarttarief, Arriva hanteert een lager instaptarief dan NS. Daarnaast is er ook verschil in tarieven voor dezelfde afstand. Zo is Arriva goedkoper dan NS onder de 8 km, maar is NS goedkoper over de langere afstanden. Het verschil in tarieven wordt door reizigers als zeer verwarrend en nadelig ervaren, blijkt uit de enquête die Decisio heeft gehouden onder reizigers.*

Interpretatie en lessen in het kader van dit onderzoek

- Samenloop heeft in de casus Limburg in operationele zin niet tot problemen geleid. Waar nodig zoeken de partijen elkaar op en slagen er meestal in om afspraken te maken.
- De samenloop zorgt wel voor enige verwarring en een beperkt aantal problemen bij sommige klanten op het vlak van klant-interface en tarieven. Het verlies aan integratie aan de trein-trein-kant werkt wel positief uit voor de integratie trein-bus (multimodale concessie).

De lessen uit de casus Limburg zijn niet zondermeer geldig voor het hele land:

- Het is aannemelijk dat samenloop in vergelijkbare omstandigheden (lage dichtheden treindienst en beperkte complexiteit elders in het land niet tot meer problemen zou leiden. Tevens kan uit de geconstateerde vraagstukken in Limburg lessen worden getrokken op het vlak van de klantinterface en tariefintegratie.
- Het is ook aannemelijk dat coördinatievraagstukken (operationeel en klantinterface) toe zullen nemen in complexere en drukker bezette netwerken (Randstad, PHS), en met het mogelijk stijgende aantal vervoerders.

Casus open toegang Ervaringen EU- lidstaten

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft een quickscan uitgevoerd naar de (eerste) ervaringen met open toegang in zeven Europese lidstaten, die ook vóór de invoering van het 4e Spoorwegpakket een mate van open toegang kende.

Het doel was inzicht te verkrijgen in effecten, kansen en bedreigingen van open toegang.

Voor meer informatie: Zie rapport

“Ervaringen met open toegang van de EU-lidstaten”, december 2019.



Het onderzoek Ervaringen met open toegang in EU-lidstaten laat een gemengd beeld zien. Toetredingen vinden plaats in omstandigheden die weinig vergelijkbaar zijn met de Nederlandse omstandigheden

Ervaren voordelen

- **Toetreding heeft in veel gevallen een neerwaartse druk gehad op de ticketprijs.** Toetreders bieden hun diensten aan onder de prijs van de incumbent, dat leidt vaak tot prijsconcurrentie. Ook op de langere termijn lijken de tarieven lager te blijven.
- **Toetreders proberen hun product soms aantrekkelijker te maken door extra of andere on-board services** (elektriciteitspunten, wifi, verbeterde catering, etc) dan de incumbent. De incumbent reageert vaak.
- **Open toegang lijkt, op de verbindingen waar het plaatsgevonden heeft, een positief effect te hebben op de frequenties en de keuze aan bestemmingen, met een groei van het gebruik als resultaat.** Het precieze effect is echter moeilijk vast te stellen, omdat het niet duidelijk is wat de ontwikkeling van de frequentie zou zijn geweest zonder open toegang.

Ervaren risico's

- **Het staat opentoeegangvervoerders vrij om de markt te betreden, maar ook te verlaten.** Hierdoor kunnen diensten ook plotseling stoppen. De continuïteit is niet gegarandeerd.
- **De impact op de overheidsfinanciën blijkt op basis van de literatuur en inbreng van respondenten moeilijk te bepalen.** Respondenten uit verschillende lidstaten onderschrijven dat de coördinatie door betrokken organisaties aanzienlijker is geworden hetgeen een negatief effect op de (kosten)efficiëntie heeft.
- **Het ligt voor de hand dat toetreding op een druk netwerk soms ten kosten gaat van de speling.** Toenemende drukte kan in dat geval leiden tot verstoring. Op basis van de beschikbare informatie kan echter niet geconcludeerd worden dat toetreding een positieve of negatieve impact heeft gehad op het herstelvermogen na verstoring, de robuustheid van het netwerk of de punctualiteit

Algemene observaties:

- **Geen één-op-één vergelijking blijkt mogelijk met Nederland, omdat de spoorssystemen in hun geheel teveel verschillen.** In de onderzochte landen werd vaak met een (veel) lagere frequentie gereden dan in Nederland **en werden er in het buitenland vooral door investeringen in de infrastructuur capaciteitswinsten behaald.** Dit maakt vergelijkingen lastig evenals het inschatten van mogelijke effecten in Nederland.
- **Het blijkt lastig bepaalde 'vuistregels' of 'wetmatigheden' over de effecten van open toegang te onderscheiden.** Er zijn immers grote verschillen tussen opentoeegangvervoerders. Soms werd nieuw materieel ingezet, soms gebruikt. Sommige rijden enkele diensten per dag, andere rijden volwaardige uurs- of zelfs halfuursdiensten.

Rolverdeling tussen actoren:

- **In tegenstelling tot bij concessieverlening is de directe rol van het ministerie beperkt** in de toelating en regulering van opentoeegangvervoerders. Overheden kunnen concurrentie stimuleren door bepaalde (rendabele) lijnen niet op te nemen in de concessie (zie Praag-Ostrava en Wenen-Salzburg).
- **Infrastructuurbeheerders spelen een grote rol** als partij waarmee de toegangsovereenkomst wordt getekend en als verdeler van capaciteit.
- **Markttoezichthouders spelen een belangrijke rol** bij het borgen van het gelijke speelveld. In meerdere landen voerde de toezichthouder al voor de inwerkingtreding van het 4e Spoorwegpakket de economische evenwichtstoets uit. De uitkomst van deze toets kan aanleiding zijn om toetreding te beperken.

Andere aandachtspunten:

- **Er worden weinig eisen gesteld aan prijs- en kwaliteitsstandaard van opentoeegangvervoerders.** De regulering beperkt zich in de meeste gevallen tot standaard technische specificaties. **Van sturing van overheidswege is in de meeste lidstaten dan ook bijna geen sprake.**
- **Voor verschillende opentoeegangvervoerders is het lastig om te beschikken over materieel.**
- **Opentoeegangvervoerders hebben niet altijd toegang tot veelgebruikte reisinformatie- en ticketkanalen;** die veelal in handen zijn van incumbents. Toetreders ervaren dit als een knelpunt.

Conclusies

- Geen één-op-één vergelijking blijkt mogelijk met Nederland, omdat de spoorssystemen in hun geheel teveel verschillen.
- Buitenlandse ervaringen met open toegang laten zien dat het bepaalde voordelen met zich kan meebrengen. Onder andere de ticketprijs wordt aantrekkelijker en daarnaast bieden sommige opentoeetredingvervoerders extra on-board services. Ook kan het leiden tot de ontwikkeling van niche markten met mogelijk nieuwe reizigers.
- Er zitten echter ook nadelen aan open toegang. Zo kunnen opentoeetreding-vervoerders op ieder moment stoppen met het uitvoeren van de aangeboden dienst. Dit zou op het drukgebruikte spoornet in Nederland kunnen zorgen voor grote problemen. Daarnaast kan opentoeetreding ervoor zorgen dat een druk spoornetwerk nóg drukker wordt en er minder speling is bij eventuele vertragingen en storingen.

Casus open toegang Mogelijke gevolgen

AT Osborne heeft onderzoek gedaan naar de gevolgen van recht op toegang tot het binnenlands (personen)spoorvervoer. Er is in kaart gebracht welke kansen en bedreigingen open toegang biedt. Aanvullend heeft AT Osborne ook onderzocht welke (non-discriminatoire) eisen en randvoorwaarden moeten worden gesteld om een gelijk speelveld te borgen en om een gelijkwaardig kwaliteitsniveau te behouden in vergelijking met concessiehouders.

Voor meer informatie: Zie rapport

“Gevolgen recht op toegang”, AT Osborne (2020)



Wat zijn de kansen en bedreigingen van ‘open toegang’ voor het Nederlandse spoor?

Kansen door open toegang

- Zo kan concurrentie, of de prikkel daarvan zorgen voor **lagere prijzen** en/of een **betere kwaliteit** voor hetzelfde geld.
- Open toegang kan in bepaalde situaties in potentie leiden tot meer **innovatieve producten** van een mogelijk **hogere kwaliteit**
- Open toegang kan bij ruimte op het netwerk voor on-top producten een ruimer en **gevarieerder aanbod** opleveren, waarbij nieuwe markten zich ontwikkelen en dat kan resulteren in een **hogere vraag** van de reiziger

Bedreigingen door open toegang

- Het reguliere treinproduct kan door de toename van het aantal aanbieders **minder eenduidig** worden en bestaat het risico van **aantasting** van de **samenhang van het netwerk**.
- Een kans voor de ene partij kan daarbij een bedreiging vormen voor de andere partij. Meer personenvervoer op het spoor is positief voor de reizigers, maar betekent bijvoorbeeld meer **concurrentie** tussen de vervoerders om de **schaarse infrastructuur**.
- Meer personenvervoer op het spoor is positief voor de reizigers maar betekent bijvoorbeeld meer concurrentie om de **schaarse infrastructuur** voor de goederenvervoerders. Dit kan leiden tot **complexe capaciteitsverdelingen** die moeten worden opgelost door de infrastructuur-beheerder.

Open toegang op het HRN

- Op het hoofdrailnet is sprake van een aantal **winstgevende intercity-treindiensten**. Voor toetreders kan het commercieel interessant zijn om daar aanvullende of vervangende treinproducten aan te bieden. Eerder is hiervoor vanuit de sector al interesse getoond.
- Tegelijkertijd is op deze winstgevende lijnen de **meeste concurrentie** met de zittende vervoerder en eventuele andere potentiële toetreders te verwachten.
- Bovendien is de capaciteit op het spoor in de brede Randstad **bepikt**. Buiten de (brede) Randstad is er over het algemeen meer capaciteit beschikbaar, maar daar is de vervoersvraag lager.
- Of toetreders op het hoofdrailnet gaan concurreren met de huidige concessiehouder hangt in de eerste plaats af van hun investeringsbereidheid en bereidheid om te gaan met de hoge toetredingsdrempels. Ervaringen uit binnen- en buitenland laten zien dat toetreders tot een spoormarkt een hoge mate van tegenwerking door huidige vervoerders kunnen verwachten. Een goede bewaking van het level-playing-field en goed mededingingstoezicht kunnen deze risico's beperken. Marktpartijen zullen vooraf een inschatting maken van de mate waarin zij daadwerkelijk een eerlijke kans zullen maken op de Nederlandse markt. Een partij die succesvol weet toe te treden kan daarbij de weg voor andere partijen na hem makkelijker maken.

Sturingsmogelijkheden van de overheid op open toegang en opentoevangvervoerders

- **Concessievolumen:** Het vervoersaanbod dat een concessieverlener eist van zijn concessiehouder is van invloed op de capaciteit die overblijft voor opentoevangvervoerders.
- **Capaciteitsverdeling:** ProRail verdeelt de capaciteit transparant en non-discriminair op basis van vastgelegde (capaciteitsverdelings)regels. Door de capaciteitsverdelingsregels aan te passen, binnen de Europese wetgeving, kan er enige invloed worden uitgeoefend op de toekenning van capaciteit aan opentoevangvervoerders.
- **Compenserende heffingen:** een heffing ter compensatie van het openbare dienstcontract. Open toegang kan een negatieve invloed hebben op de waarde van een concessie, omdat een concessiehouder de markt moet delen met opentoevangvervoerders en dus mogelijk minder reizigers vervoert dan voorheen. Het verlies van deze inkomsten kan worden doorberekend aan de opentoevangvervoerders.
- Daarnaast kunnen **randvoorwaarden** via algemene regels voor personenvervoer (Wp2000) gesteld worden.

Conclusies¹

- Op basis van de TK-brief ‘open toegang’ kan worden afgeleid dat de Minister vooral kansen ziet voor internationale verbindingen voor wat betreft open toegang. Daarbij zijn de belangrijkste beleidsknoppen concessievolumen, de capaciteitsverdeling en de compenserende heffing is.
- Belang voor dit onderzoek is dat deze aanname **geborgd** wordt door de aangehaalde beleidsknoppen. Dat betekent dat de HRN-concessie het volume van, in ieder geval, de huidige dienstregeling zou moeten bevatten en dat er in de capaciteitsverdeling bij een conflict **voorrang** wordt gegeven aan de concessie [zie ook pagina's 51-54 over open toegang]
- Op basis van de TK-brief² doen wij in dit rapport de aanname dat open-toetreding voor binnenlands vervoer als **aanvullend** wordt gepositioneerd ten opzichte van de HRN-concessie en dat, mede op basis van het HSL-onderzoek, voor internationaal vervoer open toegang eerder **de standaard** zou kunnen worden.

¹ Kamerbrief, “Uitkomsten onderzoek naar de kansen en bedreigingen van open toegang en vervolgstappen,” 18 december 2019.

² Kamerbrief, “Uitkomsten onderzoek naar de kansen en bedreigingen van open toegang en vervolgstappen,” 18 december 2019.

“De treinen rijden ieder uur op dezelfde tijden”

Het concept is in Nederland bekend en voor de meesten treingebruikers een vanzelfsprekendheid:

- Een dergelijke bedieningspatroon is echter niet een vanzelfsprekendheid, getuige de praktijk in andere landen, en
- Een dergelijke dienstregeling ontstaat niet ‘vanzelf’ maar is het resultaat van een lange-termijnvisie.

Voordelen voor de reizigers van een klokvast dienstregeling:

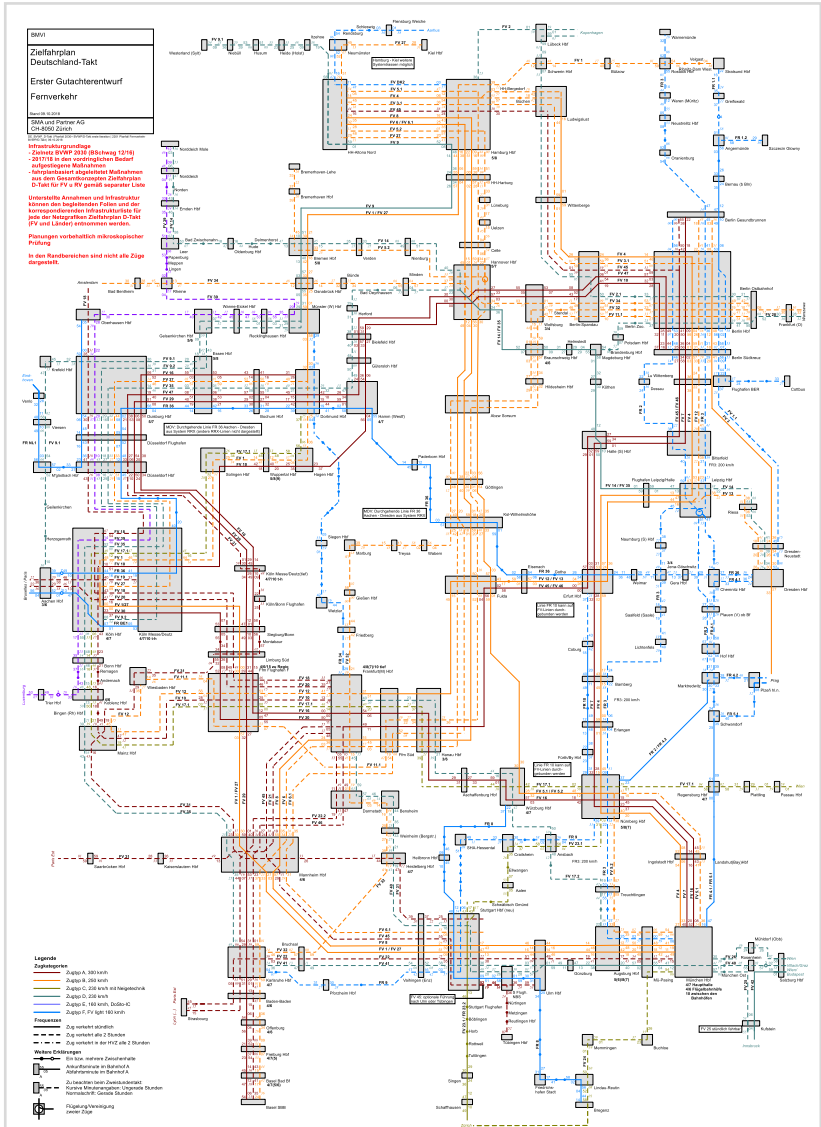
- Vaste vertrektijden, voorspelbare dienstregeling
- Vaste en betrouwbare overstappenknopen
- Voorspelbare reisroute en reistijd

Voorbeelden:

- Nederland
- Zwitserland, met name ook met het concept “Bahn 2000” waar dienstregeling, materieel en infrastructuur stapsgewijs op elkaar aangepast zijn om de klokvast knooppuntendienstregeling te kunnen bieden.
- Duitsland: huidig beleidsvoornemen (Zukunftsbündnis Schiene - “Deutschlandtakt”) voor realisatie tussen 2021 en 2030.

Aandachtspunten:

- De coördinatie tussen verschillende concessieverleners en vervoerders
- De inpassing, regulering en coördinatie van opentoeetreders.



Bron: BMVI (Duits ministerie): Zielfahrplan Deutschland-Takt Fernverkehr



Auteurs:

- Didier van de Velde
- Eduard Röntgen

Met medewerking van

- ProRail B.V. (m.n. hoofdstuk over vraaggroei en capaciteit van het netwerk)
- Van Doorne N.V. (m.n. hoofdstuk juridisch kader en praktische voorwaarden aanbesteden)
- TU Delft (Wijnand Veeneman)



Prins Hendrikkade 170-2
1011 TC Amsterdam
www.inno-v.nl
+31 20 423 13 23