

Uitgangspuntenkader decentralisatie

Zomer 2022 - Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

A. Samenvatting

Eind vorige eeuw werd decentralisatie geïntroduceerd in de spoorsector met de overdracht van onrendabele regionale treindiensten (de zogenaamde contractsectorlijnen) aan decentrale overheden. Decentrale overheden werden bevoegd om vervoersconcessies voor de exploitatie van deze diensten af te sluiten en ontvingen daarvoor de subsidie die het Rijk eerder aan NS verstrekte. Achterliggende doelen bij decentralisatie waren voornamelijk een betere integratie van het regionaal vervoer en de efficiëntere inzet van modaliteiten¹.

Sinds de decentralisatie van stoptreindiensten in de regio heeft er een sterke kwaliteitsverbetering van het openbaar vervoer plaatsgevonden². Decentralisatie blijkt een instrument te zijn dat de reiziger beter openbaar vervoer kan bieden. Met decentralisatie kan bovendien aansluiting worden gezocht bij bredere regionale opgaven op het gebied van mobiliteit, bereikbaarheid en woningbouw. Tegelijkertijd kan decentralisatie leiden tot complexiteit en coördinatievraagstukken, al blijken deze in de praktijk vaak te ondervangen met goede afspraken vooraf^{3,4}. Aandachtspunt is ook dat een verspreid opdrachtgeverschap verstarrend kan werken voor de ontwikkeling van het netwerk. Uitgangspunten helpen om bij toekomstige initiatieven de goede afweging te maken tussen het landelijk of decentraal organiseren van treindiensten.

Het doel van het uitgangspuntenkader

Met dit uitgangspuntenkader wordt een aantal doelen nagestreefd. In de eerste plaats maakt het goede en transparante besluitvorming mogelijk over toekomstige initiatieven tot decentralisatie, en dan met name op de middellange termijn tot aan 2035. Centrale afweging die met dit kader kan worden gemaakt is of een decentralisatie toegevoegde waarde brengt voor de reiziger, gelet op de kansen en risico's die met landelijk of decentraal organiseren gepaard gaan. In de tweede plaats helpt het kader Rijk en decentrale overheid goede afspraken te maken nadat een principebesluit is genomen tot decentralisatie. Tot slot geeft het kader een stappenplan waarin de belangrijkste acties in de tijd worden geplaatst.

Het kader is niet bedoeld als overkoepelende visie op de marktordening, als netwerkvisie of als roadmap voor decentralisatie. Vertrekpunt is het beleid zoals uiteengezet in de marktordeningsbrief van 2020⁵. Het kader schrijft geen concrete decentralisaties voor omdat de aanleiding hiertoe verschillend kan zijn. Een decentrale overheid kan decentralisatie van een treindienst zien als invulling van een regionale opgave. Het Rijk kan decentralisatie zien als middel om publieke diensten dichterbij de burger te brengen, het regionaal vervoer te verbeteren of de reikwijdte van het Hoofdrailnet aan te passen. Ook andere aanleidingen zijn denkbaar, zoals een overtuigend voorstel van reizigersorganisaties of vervoerders.

Uitgangspunten

Nu aanleiding en doelen van dit kader uiteengezet zijn, zullen de verschillende uitgangspunten worden geïntroduceerd. De elf uitgangspunten uit dit kader zijn zo opgesteld dat zij gezamenlijk een vrij volledige afweging mogelijk maken over decentralisatie. Als zij allemaal van toepassing zijn op een nieuw initiatief, is een decentralisatie erg kansrijk. Vaker zal een decentralisatie aan bepaalde uitgangspunten wel voldoen, en aan andere weer niet. Dat vereist dan een meer inhoudelijke weging van kansen en risico's, waarbij decentralisatie een mogelijkheid blijft. Belangrijk is dat het Rijk en de relevante decentrale overheid per saldo meerwaarde zien in een decentralisatie. Wanneer er geen meerwaarde is, is het raadzaam een initiatief tot decentralisatie te staken.

¹ Meurs, Rosbergen en Stoelinga (2004). Decentralisatie en marktwerking in het openbaar vervoer: de ervaringen tot nu stemmen hoopvol.

² Decisio, TwynstraGudde en inno-V (2020). Effecten van openbaar aanbesteden in het openbaar vervoer: een overzicht van ervaringen in de periode 2000-2020. Volgens het onderzoek is geen causaal verband aan te tonen tussen decentralisaties, marktwerking en de verbeteringen in het openbaar vervoer sinds 2000. Wel wordt het als aannemelijk beschouwd dat de concurrentie die ontstond door decentralisaties, evenals de dreiging daarvan, tot verbeterde prestaties in het openbaar vervoer heeft geleid.

³ Inno-V i.s.m. ProRail, van Doorne en Veeneman (2020). Vervoersconcessie HRN: praktische voorwaarden en aandachtspunten voor gunning.

⁴ Decisio en TwynstraGudde (2020). Eenmeting monitor gedecentraliseerde stoptreindiensten Limburg.

⁵ Kamerstukken II, 2019/20, 29984, nr. 899, d.d. 11 juni 2020.

Basisvoorwaarde voor elke decentralisatie is dat er een systeemverantwoordelijke partij is die toeziet op de kwaliteit en betrouwbaarheid van het openbaar vervoer. In Nederland vervult het Rijk (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat) die rol. Dit doet ze door basisvoorzieningen op het spoor te beheren en onderhouden, te investeren in nieuwe infrastructuur, kwaliteitseisen te stellen en integratie in de vervoersketen te borgen. Naarmate er meer gedecentraliseerd wordt, neemt het belang van een goede invulling van deze rol toe. Beleidskeuzes kunnen de kansen van decentralisaties vergroten en de risico's verkleinen, bijvoorbeeld door het wegnemen van drempels.

Voordat een verkenning van start gaat, dient een eerste beeld te zijn waarom overdracht van een bevoegdheid tot betere oplossingen kan leiden dan aanpassingen in de bestaande vervoersdienst. Soms kan een andere aansturing van de bestaande vervoersdienst beter aansluiten op de wensen van de verschillende partijen dan een decentralisatie. Omdat decentralisatie een bestuurlijke overeenkomst betreft, is politiek en bestuurlijk draagvlak ook een basisvoorwaarde. De decentrale overheid moet verantwoordelijkheid voor de treindienst willen en kunnen dragen, en het Rijk moet bereid zijn om haar bevoegd gezag over te dragen. Andere belanghebbenden, zoals de relevante vervoerders en reizigersorganisaties, vervullen vooral een agenderende rol in het maatschappelijke debat over decentralisatie.

1. Het Rijk borgt voor, tijdens en na een decentralisatie de betrouwbaarheid en de kwaliteit van het openbaar vervoer.
2. De betrokken overheden zien gezamenlijke meerwaarde in een initiatief tot decentralisatie.

Wanneer er draagvlak ontstaat voor een nieuw initiatief tot decentralisatie, kunnen de betrokken overheden een *verkenningsfase* starten. Het succesvol doorlopen van een verkenning leidt tot een *principebesluit* over decentralisatie op basis van een gezamenlijke besluitvormingsnota van Rijk en de betreffende decentrale overheid. In de verkenningsfase staat de afweging voorop of een decentralisatie toegevoegde waarde brengt. Daartoe worden kansen en risico's van de decentralisatie geïnventariseerd. Deze afweging begint bij de reiziger, en het spoornetwerk dat voor haar het beste product oplevert. Naast deze aspecten is voor de maakbaarheid ook de financiële afweging relevant, evenals de inpassing binnen de bestaande concessies en de beschikbare infrastructuur.

3. Decentralisatie biedt per saldo kansen voor een verbeterd reizigersproduct.
4. Decentralisatie sluit aan op de bredere ontwikkeling en ordening van het spoornetwerk.
5. De capaciteit op de infrastructuur is toereikend voor een decentralisatie, of de infrastructuur kan hier tegen aanvaardbare kosten op aangepast worden.
6. Decentralisatie is te realiseren met een doelmatige inzet van publieke middelen.
7. De treindienst is te decentraliseren binnen de concessies van de overheden met hun vervoerders.

Na een principebesluit gaat de *implementatiefase* van start. Deze fase mondt uit in de daadwerkelijke overdracht van bevoegdheden. Dit kan door een aanwijzingsbesluit, eventueel gekoppeld aan een convenant met afspraken. Belangrijk is de afbakening van de overdracht van bevoegdheden. Ook dient de rolverdeling en samenwerking tussen concessieverleners en vervoerders helder geregeld te zijn. Afspraken vergen meer detail in een situatie van samenloop tussen verschillende vervoerders, bijvoorbeeld over de voorgenomen operatie. Belangrijk is dat een decentralisatie met bijbehorende afspraken uitvoerbaar is en gemonitord wordt. Dit vormen de laatste uitgangspunten.

8. Het te decentraliseren reizigersproduct is helder afgebakend, inclusief de overname van materieel, personeel en gegevens.
9. De rolverdeling en samenwerking tussen vervoerders en concessieverleners is na decentralisatie helder vormgegeven.
10. De afspraken die Rijk en decentrale overheden maken worden uitvoerbaar geacht door de uitvoerende partijen, ProRail in het bijzonder.
11. De eerste periode van een decentralisatie wordt gemonitord, met de mogelijkheid om afspraken bij te stellen.

B. Toelichting van de uitgangspunten

1. Het Rijk borgt voor, tijdens en na een decentralisatie de betrouwbaarheid en de kwaliteit van het openbaar vervoer.

De inrichting van het openbaar vervoer valt onder de systeemverantwoordelijkheid van het ministerie van IenW. Vanuit diezelfde rol borgt het Rijk ook na decentralisatie de betrouwbaarheid en kwaliteit van het openbaar vervoer. Dit doet ze op verschillende manieren.

In de eerste plaats draagt het Rijk zorg voor het beheer en onderhoud van de voorzieningen die van belang zijn voor de reizigers en de vervoerders. Meest in het oog springend zijn de infrastructuur en de stations. De beheer en onderhoudscyclus wordt door ProRail uitgevoerd op kosten en onder verantwoordelijkheid van het Rijk, gedeeltelijk gefinancierd door de gebruiksvergoeding die vervoerders betalen. Daarnaast is het Rijk mede-ontwikkelaar van het infrastructuurnetwerk in geheel, over de concessies heen. Dit doet zij o.a. door over een periode van meerdere jaren investeringen beschikbaar te stellen.

Daarnaast stelt het Rijk eisen aan de verschillende concessies die worden uitgegeven. Hiervoor is de wetgeving een belangrijk instrument, in het bijzonder de WP2000. Vastgelegd is hoe concessies verleend en beëindigd worden en op welke manier het personeel, materieel en de relevante gegevens overgedragen worden aan nieuwe concessiehouders. Ten slotte zijn in wetgeving voorschriften opgenomen voor verschillende concessieoverstijgende thema's, zoals toegankelijkheid, sociale veiligheid, reisinformatie en afstemming met aangrenzende concessies.

In de derde plaats borgt het Rijk de integratie van het openbaar vervoer, om zo een drempelloze reis voor de reiziger te realiseren. Het Rijk heeft hiertoe een agenderende en coördinerende op de onderdelen van het stelsel die van belang zijn voor alle vervoerders en reizigers. Gedacht kan worden aan de ontwikkeling van betaalsystemen, het beschikbaar stellen van reisinformatie, het vrijstellen van open data, toezicht op een adequate sociale veiligheid, toegankelijkheid en het faciliteren van operationele samenwerkingsafspraken⁶. Concessieverleners en vervoerders hebben een doorslaggevende rol om tot het beste product voor reizigers te komen, en doen dit ook veelal naar tevredenheid (zie bijv. de OV-chipkaart). Tegelijkertijd zal richting de toekomst meer regie en coördinatie vanuit het Rijk nodig zijn, in het bijzonder wanneer er meer gedecentraliseerd wordt⁷.

2. De betrokken overheden zien gezamenlijke meerwaarde in een initiatief tot decentralisatie.

Een noodzakelijke voorwaarde voor decentralisatie is dat betrokken overheden meerwaarde zien in een decentralisatie, en daarvoor verantwoordelijkheid willen dragen. Verschillende beleidsdoelen kunnen hieraan ten grondslag liggen. Bijdragen aan de regionale bereikbaarheid en leefbaarheid was in het verleden het belangrijkste doel voor decentralisatie van regionale treindiensten. Daarnaast werd ingezet op de verbetering van de doelmatigheid in het openbaar vervoer, waarbij decentralisatie in combinatie met aanbesteding een belangrijk instrument was. Richting de toekomst kunnen er andere beleidswensen zijn om een (regionale) treindienst decentraal te organiseren, zoals de opgave rond de woningbouw of de wens om het regionaal vervoer te verbeteren of beter te integreren.

Een concessie aanbesteden en beheren vergt veel capaciteit en komt naast kansen ook met risico's voor de decentrale overheid. Politiek en bestuurlijk draagvlak bij de provincie of vervoersautoriteit is nodig om deze intensieve rol op te pakken. Het Rijk dient bereid te zijn om haar bevoegdheid voor het verlenen van concessies over te dragen aan decentrale overheden⁸. Om een decentralisatie mogelijk te maken zal zij een aanwijzingsbesluit nemen ter overdracht aan een ander openbaar lichaam, zoals de Gedeputeerde Staten van een provincie.

Aanpassingen in de marktordering, zoals decentralisatie, zijn een middel en geen eigenstandig doel. Bij aanvang van een verkenning naar een andere ordening is het daarom goed om de doelen en bijbehorende probleemanalyse scherp te formuleren. Niet altijd is het nodig of nuttig om voor de

⁶ Zie Decisio et al. (2020). Effecten van Openbaar aanbesteden in het openbaar vervoer. pp 24-25 en 66-67.

⁷ Idem: pp 69-70.

⁸ De bevoegdheid voor het verlenen van openbaar vervoer anders dan per trein (bus, tram etc.) ligt bij de Gedeputeerde Staten van de relevante provincie.

doelen die daaruit geformuleerd worden de marktordening te herzien. Soms kunnen binnen de bestaande structuren dezelfde kansen worden benut.

3. Decentralisatie biedt per saldo kansen voor een verbeterd reizigersproduct.

De afweging tot decentralisatie van een treindienst begint bij een analyse naar het verwachte effect op de reiziger en de deur-tot-deurreis. De ordening sluit idealiter aan binnen het reispatroon van de verschillende reizigersgroepen. Een treindienst staat immers zelden op zichzelf: een reiziger kan beginnen met de bus, tram of metro, overstappen naar de regionale stoptreindienst, en weer overstappen naar een landelijke intercitydienst. Een reizigerseffectentoets kan het aandeel van verschillende reizigersgroepen in beeld brengen, even als de verwachte effecten van een decentralisatie. Naast de bestaande reiziger behoort daarbij ook oog te zijn voor de potentiële reiziger, daar waar er wellicht kansen blijven liggen.

Uit de opgedane ervaringen blijkt dat decentralisatie kan leiden tot een betere integratie van een stoptreindienst met overige regionale modaliteiten, zoals de bus. Dit is grosso modo in het voordeel van de regionale reiziger. Voorbeelden van een betere integratie van regionaal vervoer zijn: verbeterde aansluitingen op andere regionale treindiensten of bussen, een efficiënter vormgegeven aanbod (bv. verminderen van paralleliteit bus en trein) en geïntegreerde tarievensystemen, abonnementen en reizigersvoorwaarden. Door decentralisatie kunnen op regionaal niveau ook mogelijkheden ontstaan om de bediening te verbeteren of anderszins het reizigersproduct te ontwikkelen.

Concrete voorbeelden hiervan zijn:

1. De ontwikkeling van de treindienst door toevoeging van stations of betere bediening: de Valleilijn is hiervan een mooi voorbeeld;
2. Integratie van meerdere regionale treindiensten in één coherent vervoerssysteem: het netwerk in Groningen / Fryslân / Drenthe is hiervan een mooi voorbeeld.
3. De interactie met regionale busdiensten door het realiseren van een visgraatmodel of andere logistieke optimalisatie: ooit door Syntus geïntroduceerd in de Achterhoek, nu gemeengoed.

Tegenover de eerder genoemde kansen dient er bij decentralisatie ook aandacht te zijn voor de reiziger die naar andere landsdelen reist. Wellicht kiest een regionale concessiehouder voor een goede aansluiting op een andere regionale treindienst boven de aansluiting op de intercitydienst. Er kunnen door decentralisatie drempels ontstaan in de vorm van uiteenlopende tarieven, abonnementen en voorwaarden ten opzichte van de landelijke concessiehouder. De uniformiteit van de klantinterface neemt voor de landelijke reiziger sowieso af, bijvoorbeeld waar het gaat om reizigersvoorzieningen en betaalpoortjes.

Bovenstaande voor- en nadelen hoeven niet allemaal op te treden, en pakken ook verschillend uit voor verschillende reizigersgroepen. Daartoe dient ook een analyse van de effecten op de verschillende reizigersgroepen, inclusief een weging welk aandeel van de reizigers erop vooruit gaat en welk deel erop achteruit gaat. Veel van de bovengenoemde nadelen van decentralisatie zouden op termijn ook kunnen worden verzacht door sectorbrede of wettelijke afspraken te maken, maar dit grijpt tevens in op de beleidsvrijheid van concessieverleners en de opbrengst- en ontwikkelvrijheid van vervoerders.

4. Decentralisatie sluit aan op de bredere ontwikkeling en ordening van het spoornetwerk.

Voor de bredere opgaven op het spoornetwerk kan decentralisatie een meer of minder passend instrument zijn. Ook in de sector is veel aandacht voor de toekomst bijvoorbeeld middels de Lange Termijn Spooragenda, de landelijke en regionale OV en Spoortafels, het OV Toekomstbeeld en de bijbehorende doelstellingen. Aan deze doelen behoort in het bijzonder recht gedaan te worden bij de afweging om te decentraliseren. Deze borgen namelijk de netwerkkwaliteit van de toekomst.

Wanneer een te decentraliseren treindienst grotendeels of geheel losligt van de rest van het spoornetwerk, zal aan dit uitgangspunt betrekkelijk eenvoudig voldaan kunnen worden. Decentralisatie zal naar verwachting leiden tot een hogere punctualiteit en verminderde olievlekwerking van verstoringen. Daarmee kan de gedecentraliseerde treindienst betrouwbaar

bediend worden, en is er waarschijnlijk ook capaciteit beschikbaar om de dienstregeling verder te ontwikkelen. Soms zijn infrastructuraanpassingen nodig om naar deze situatie toe te bewegen, maar deze investeringen zullen zich snel uitbetalen.

Meer aandacht is nodig voor de situatie waarin een te decentraliseren treindienst integraal onderdeel is van het spoornetwerk. Voorbeeld is wanneer landelijke treindiensten en gedecentraliseerde treindiensten hetzelfde baanvak gebruiken of elkaar tegenkomen op stations en opstelvoorzieningen ('samenloop'). De verwachting is dat toekomstige decentralisaties meestal deze situaties betreffen. De spreiding van bevoegdheden kan het complexer maken om het spoornetwerk op deze baanvakken verder te ontwikkelen, met name op de langere termijn. Het is bijvoorbeeld goed mogelijk dat er onvoldoende capaciteit is om zowel een hoogfrequente stoptrein- als intercitydienst op hetzelfde baanvak in te passen. Dit terwijl de eerste een mogelijke wens is van de decentrale overheid, en de tweede een mogelijke wens van het Rijk. Het kan veel tijd kosten om deze patstellingen te beslechten.

Bij een verkenning naar dit type decentralisatie is het raadzaam om te bezien welke ontwikkelstappen kansrijk zijn op het betreffende baanvak in de komende jaren, ook gelet op de bredere opgaven. In gezamenlijkheid met ProRail kan vervolgens worden beoordeeld in hoeverre die met elkaar strijdig kunnen zijn, en welke effect decentralisatie daarop heeft. Vaak zijn potentiële belangentegenstellingen te verhelpen door goede afspraken aan de voorkant tussen Rijk en de decentrale overheid⁹. Dergelijke afspraken kunnen de beleidsvrijheid van de betreffende concessieverleners wel kleiner maken dan eerder voorzien. Uiteraard zal het niet mogelijk zijn om te anticiperen op elke ontwikkelstap; de ontwikkeling van treindiensten is in praktijk ook dynamisch door de tijd heen.

5. De capaciteit op de infrastructuur is toereikend voor een decentralisatie, of de infrastructuur kan hier tegen aanvaardbare kosten op aangepast worden.

Voldoende capaciteit op de infrastructuur is een belangrijk aandachtspunt in de afweging of een decentralisatie toegevoegde waarde heeft. Het betreft namelijk een sleutelvoorwaarde voor een succesvolle decentralisatie. Voor zichzelf sprekend is de capaciteit op de baanvakken van belang, maar in de praktijk is ook de capaciteit bij perrons (keercapaciteit) en opstelvoorzieningen (opstelcapaciteit) relevant. Het verdient daarom de voorkeur om ProRail vroegtijdig te betrekken bij het voorstel tot decentralisatie, specifiek door een capaciteitsanalyse uit te vragen.

Er kunnen kleinere of grotere aanpassingen in de infrastructuur nodig zijn om de decentralisatie mogelijk te maken. Doel kan zijn om opstelcapaciteit te creëren of de afhankelijkheden te verminderen ten opzichte van het spoornetwerk, bijvoorbeeld door de aanleg van een nieuw perron waar voortaan enkel de gedecentraliseerde treindienst gebruik van maakt. Dit type investeringen is voor veel decentralisaties in het verleden relevant geweest.

Vroegtijdig inzicht in de opgave en de kosten daarvan is belangrijk in het besluitvormingsproces, met het oog op de betaalbaarheid van de decentralisatie en met het oog op de financiële risico's die decentrale overheden kunnen ervaren. Hier vroegtijdig een beeld bij vormen sluit aan bij de inzet van het 'afsprakenkader werken voor derden', dat in 2019 over deze type investeringen is afgesloten tussen Rijk en regio.

6. Decentralisatie is te realiseren met een doelmatige inzet van publieke middelen.

Naast de kosten voor inpassing van decentralisatie binnen het netwerk, behoren ook andere kostenposten inzichtelijk worden gemaakt. Bij overdracht van de bevoegdheid tot concessieverlening en concessie management, dient helder zijn welke bijdrage gewenst is van de verschillende partijen. En of de totale inzet van publieke middelen op een doelmatige manier plaatsvindt.

In de regel is de exploitatie van een regionale treindienst niet kostendekkend. Na decentralisatie zijn de kosten van de exploitatie in principe voor rekening en risico van de decentrale overheid die de treindienst overneemt. Het Rijk stelt hiervoor een bijdrage beschikbaar, waarbij een budgetneutrale overdracht van het Rijk het doel is. IenW verrekent de treindienst met haar

⁹ Decisio en TwynstraGudde (2020). Eenmeting monitor gedecentraliseerde stoptreindiensten Limburg.

concessiehouder op basis van een analyse naar het netto financieel effect, waarbij de aanname is dat deze middelen voor een decentrale overheid voldoende zijn om een treindienst te kunnen exploiteren. Een gezamenlijk onderzoek naar het exploitatiesaldo kan een optie zijn om de analyse te verrijken.

Een tweede kostenpost betreft de verbeteringen in het reizigersproduct die een decentrale overheid wenselijk acht. Een betere aansluiting tussen bus en trein is goedkoop te realiseren, maar vaak worden ook andere verbeteringen gewenst. Denk bijvoorbeeld aan een wens ten aanzien van nieuw materieel, of het voorschrijven van extra haltes of een intensievere bediening. Al deze stappen brengen per saldo kosten en risico's met zich mee, zowel voor de exploitatiekosten als voor eventuele infrastructuurinvesteringen. Deze kosten liggen binnen de huidige verantwoordelijkheidsverdeling in principe bij de decentrale overheid. Het Rijk kan er voor kiezen om financieel te participeren in infrastructuurinvesteringen, mits hier ook een belang voor het Rijk ligt. Dit is ook zo vastgelegd in het 'afsprakenkader werken voor derden' dat tussen Rijk en de decentrale overheden is afgesloten.

Ten derde kunnen bij de overdracht naar een decentrale overheid extra kosten en risico's optreden waar het gaat om het opdrachtgeverschap dat ingevuld gaat worden. Een aanbestedende overheid maakt immers extra kosten voor het specificeren, contracteren en beheren van de concessie. Ook kunnen er risico's optreden die niet vooraf voorzien waren. Uiteraard kan dit zo veel mogelijk voorkomen worden door een goede financiële analyse te verrichten tijdens de verkenningsfase.

Naast de optelsom van de verschillende kosten en risico's behoort ook in den brede worden afgewogen wat een doelmatige inzet van publieke middelen is. De kosteneffectiviteit van concessies lijkt gebaat bij concurrentiedruk na decentralisatie en aanbesteding: dit kan zorgen voor meer en hoogwaardiger vervoer voor evenveel geld¹⁰. Daarnaast is maatwerk eenvoudiger binnen kleinere concessies dan hele grote concessies. Tot slot kunnen partijen best practices van elkaar overnemen, wat bijdraagt aan een snelle en brede adaptie van technieken en werkvormen¹¹. Anderzijds is het de vraag of scope- en schaalnadelen van kleinere concessies dit kostenvoordeel niet gedeeltelijk teniet doen¹². Deze overwegingen kunnen samen met de geïnventariseerde kosten en risico's worden betrokken bij de weging of aan dit uitgangspunt voldaan wordt.

7. De treindienst is te decentraliseren binnen de bestaande concessies van overheden met hun vervoerders.

In de verkenning dient helder te worden wat een realistische implementatiedatum is voor een decentralisatie. In het verleden is gebleken dat decentralisaties het beste geïmplementeerd kunnen worden bij aanvang van een regionale concessie. Een belangrijke overweging is dat een te decentraliseren treindienst te integreren is met andere regionale vervoersdiensten. Daarnaast vereist het voor een decentrale overheid minder capaciteit om één integrale concessie aan te besteden en te beheren in plaats van meerdere.

Tegelijkertijd moet een decentralisatie ook mogelijk zijn binnen de concessie van de landelijke concessiehouder. Er behoort duidelijkheid te bestaan over het moment waarop, en de voorwaarden waaronder, treindiensten uit een landelijke concessie kunnen worden gedecentraliseerd in verband met de investeringszekerheid van de concessiehouder. Daartoe dienen bepalingen opgenomen te worden die de concessiehouder hierop doen anticiperen. Mogelijkheden hiertoe zijn er voorafgaand aan de aanvang van een nieuwe HRN-concessie, of bij de midterm review ervan. Uiteraard is het tussen deze periodes in altijd mogelijk om een verkenning uit te voeren naar mogelijke decentralisaties, of de besluitvorming voor te bereiden.

Concreet betekent dit dat er tijd kan zitten tussen de besluitvorming over decentralisatie en de implementatie daarvan. Een voorbeeld is dat een decentrale overheid een treindienst kan en wil overnemen per 2027. Hiertoe wordt een bepaling opgenomen in de HRN-concessie, waarvan vaststelling is voorzien eind 2023. Vervolgens vindt de implementatie en aanbesteding plaats en

¹⁰ Mouwen (2016). The impact of public transport reform: an assessment of deregulation policies.

¹¹ Decisio et al. (2020). Effecten van Openbaar aanbesteden in het openbaar vervoer: pp. 74-75.

¹² ABDTOPConsult (2017). Kiezen voor een goed spoor. Scenario's voor ordening en sturing op het spoor na 2024.

gaat deze dienst over per 2027. Deze periode van implementatie is in de praktijk nodig, gelet op de afspraken die Rijk en decentrale overheid met elkaar maken en de lange termijnen van een aanbesteding. Tegelijkertijd betekent dit ook dat er tijdig geanticipeerd behoort te worden op een mogelijke decentralisatie.

8. Het te decentraliseren reizigersproduct is helder afgebakend, inclusief de overname van materieel, personeel en gegevens.

Om de overdracht van bevoegdheden naar de decentrale overheid te realiseren, dient duidelijk te zijn welk product wordt overgedragen. Dit kan worden gedaan door de reikwijdte nader te definiëren en aan te geven welke stations ten minste of ten meeste moeten worden aangedaan. Of door te omschrijven aan welke kenmerken de treindienst moet voldoen. De zorgplicht voor de deur-tot-deur reis verschuift in ieder geval gedeeltelijk naar de decentrale overheid. Ook de datum voor het ingaan van de decentralisatie dient helder te zijn. In praktijk kan worden gerekend met een implementatietermijn van tenminste drie jaar, de aanbesteding meegerekend.

De reikwijdte dient in meer detail uitgewerkt te worden wanneer een samenloop situatie ontstaat. Er zijn dan mogelijk afspraken nodig over tijding, frequenties en aansluitingen van treindiensten.

Bij de overdracht moet eveneens aandacht zijn voor de overname van materieel, personeel en gegevens. De randvoorwaarden hiertoe zijn wettelijk verankerd. De Wet Personenvervoer 2000 schrijft voor dat een treindienst die voor het eerst gedecentraliseerd wordt geen overnameplicht voor materieel kan kennen. Vervoerders kunnen wel vrijwillig materieel van elkaar overnemen. Daarnaast zet de wet eisen uiteen voor de overname van personeel. De zittende vervoerder dient een personeelsopgave op te stellen die inzicht geeft in de samenstelling van het personeel en de bijbehorende kosten. Vervolgens gaan de rechten en verplichtingen van het personeel van rechtswege over op de nieuwe vervoerder. Om een werknemer te behouden heeft de zittende vervoerder de mogelijkheid om een aanbod te doen voor een andere functie binnen de organisatie. Belangrijk is dat tijdig duidelijk is welk materieel en personeel overgenomen wordt, zodat een nieuwe vervoerder de gelegenheid heeft om materieel aan te kopen en personeel te werven.

Het besluit personenvervoer 2000 (Bp2000) vereist een zittende vervoerder daarnaast om gegevens te verstrekken die noodzakelijk zijn voor de voorbereiding van aanbesteding van een concessie. Het betreft tenminste gegevens over de vervoersomvang, de gerealiseerde kosten van de uitvoering en de opbrengsten per kaartsoort en tarief. Bij decentralisatie dient IenW deze gegevens op te vragen bij de zittende vervoerder, en deze tijdig te verstrekken aan de decentrale overheid.

9. De rolverdeling en samenwerking tussen vervoerders en concessieverleners is na decentralisatie helder vormgegeven.

Aansluitend op afspraken over de afbakening van het over te dragen product en de verdeling van kosten, behoort de rolverdeling en samenwerking na decentralisatie helder te zijn vormgegeven.

Centraal staat het principe dat de beoogd concessieverlener rekening en risico van de relevante treindiensten overneemt, en verantwoordelijkheid neemt voor de ontwikkeling van de gedecentraliseerde diensten. Gewenste ontwikkelstappen zijn na decentralisatie in principe voor rekening van de decentrale overheid die de treindienst aanbesteedt en beheert. De beheer en onderhoudscyclus wordt door ProRail uitgevoerd op kosten en onder verantwoordelijkheid van het Rijk. Aanpassingen in de beheer en onderhoudscyclus door ontwikkelstappen op initiatief van de regio vergen maatwerkafspraken over de financiering, cf. het 'afsprakenkader derden voor werken'.

Bepaalde coördinatievraagstukken kunnen na decentralisatie nadrukkelijker naar voren komen, met name in een samenloop situatie. Het heeft dan toegevoegde waarde om een aantal verantwoordelijkheden nader uit te werken. Allereerst is het van belang om te omschrijven welke ruimte beide concessieverleners (Rijk en decentrale overheden) hebben om de treindienst door te ontwikkelen. Wanneer er meerdere vervoerders op hetzelfde spoor rijden, kan ook veel discussie ontstaan over de beschikbare capaciteit. Een heldere arbitrale procedure helpt om eventuele belangentegenstellingen spoedig te beslechten.

Om de reiziger een zo goed mogelijk product te bieden, dienen niet alleen afspraken te worden gemaakt over aansluitingen, maar bijvoorbeeld ook over de werkwijze bij verstoringen en buitendienststellingen. Ook de verantwoordelijkheidsverdeling bij irreguliere situaties is helder, zoals bij evenementen, buitendienststellingen en verstoringen. Evenzo kan onduidelijkheid ontstaan over de zorg voor de toegankelijkheid en sociale veiligheid van het openbaar vervoer. Dit vraagt regulier overleg tussen vervoerders en opdrachtgevers, en mogelijk afspraken aan de voorkant.

10. De afspraken die Rijk en decentrale overheden maken worden uitvoerbaar geacht door uitvoerende partijen, ProRail in het bijzonder.

Vanuit haar rol als capaciteitsverdeler en verantwoordelijke voor de aanleg, beheer en onderhoud van de Hoofdspoorweginfrastructuur is het vanzelfsprekend dat ProRail nauw wordt betrokken bij het decentralisatieproces. Voorafgaand aan de overdracht van bevoegdheden is het aan te raden dat ProRail een uitvoeringstoets doet op de beleidsvoornemens van een decentrale overheid. Bij concessieverlening is dit reeds een verplichting vanuit de Wp2000, maar het is aan te bevelen om dit al te doen voorafgaand aan de daadwerkelijke decentralisatie. Zo kan ProRail tijdig aangeven of de voorgenomen afspraken uitvoerbaar zijn, en of er inpassingskosten mee gepaard gaan. Voorwaarde voor een compleet beeld is dat de ontwikkelambities van een decentrale overheid zoveel als mogelijk in beeld zijn. Ook kan ProRail een beeld geven van de staat van de beschikbare infrastructuur en faciliteiten, mede in relatie tot de te verwachten reizigersgroei en groei van het treinverkeer. Tot slot kan de verwachte beheer, -onderhouds en vervangingscyclus door ProRail weergegeven worden.

Ook na decentralisatie blijft het van belang om goed af te stemmen met de infrastructuurbeheerder over de operationele aansturing. In praktijk hoeven bijvoorbeeld gevraagde KPI's bij regionale treindiensten (concreet: punctualiteit en rituitval) niet overeen te komen met de beheerconcessie qua meetmethode en niveau. Dit maakt de verdeling van verantwoordelijkheid tussen vervoerder en infrabeheerder diffuus. Het is van belang dat de decentrale overheid al vroeg het gesprek voert met de infrabeheerder hoe zij haar sturing het beste kan laten aansluiten op de sturing van ProRail, uiteraard met behoud van haar eigen beleidsdoelstellingen. Vanuit ProRail is het zaak om vroegtijdig in een aanbestedingsprocedure aan te geven wanneer de voorgenomen sturing van een concessieverlener tot problemen kan leiden.

11. Er zijn afspraken om de eerste periode van een decentralisatie te monitoren.

De overdracht van bevoegdheden verloopt in de regel niet altijd even soepel van de ene op de andere dag. Het is raadzaam om een monitoringsbepaling op te nemen bij een decentralisatiebesluit, zeker wanneer er sterke afhankelijkheden zijn tussen de verschillende concessieverleners en vervoerders. Dit geeft de mogelijkheid om na enkele jaren het gesprek te voeren over de ervaringen met de decentralisatie. Ook biedt het gelegenheid om de bestaande afspraken aan te passen of nieuwe afspraken te maken. Hoewel een bevoegdheid in theorie opnieuw gecentraliseerd kan worden, dient dit hier vanwege het ingrijpende karakter gezien te worden als een 'last resort'.

C. Handelingsperspectief

Dit handelingsperspectief biedt handvatten voor beleidsmakers en bestuurders die werk gaan maken van een initiatief tot decentralisatie. Het maakt concreter wat de resultaten zijn van de verschillende stappen in het besluitvormingsproces, welke acties daar in ieder geval bij horen en wie daarbij betrokken is. Speciale aandacht is er voor twee fases: de verkenningsfase en de implementatiefase.

Ruwe tijdslijn¹³

1. Verkenningsfase - 1,5 jaar
2. Implementatiefase – 3 jaar
w.v. aanbestedingsfase – 2 jaar

Verkenningsfase

Producten:

- Besluitvormingsnota met advies over meerwaarde decentralisatie.
- Op basis daarvan een principebesluit van IenW en de decentrale overheid.

Betrokken partijen: Rijk en de betrokken decentrale overheid zijn penvoerders. ProRail is in deze fase eerste adviseur. Daarnaast kunnen ook reizigersorganisaties, vervoerders en andere lokale overheden om advies gevraagd worden.

Te nemen acties (niet uitputtend):

- Richt een gezamenlijke governancestructuur op tussen de relevante overheden waarbinnen de na te streven producten worden vastgesteld, uitgewerkt en gemonitord.
- Definieer de mogelijk te decentraliseren treindienst, en formuleer de concrete doelstelling voor verbetering van het product voor de reiziger. Stel daarbij ook een heldere probleemanalyse op.
- Formuleer de verschillende ordeningsvarianten die beoordeeld kunnen worden op verschillende effecten. Betrek daarin ook de huidige ordening.
- Maak bij de uitwerking van de effecten onderscheid tussen de verschillende reizigersgroepen die gebruik maken van de treindienst. Beoordeel welke voor- en nadelen de verschillende ordeningsvarianten hebben voor deze reizigersgroepen. Denk hierbij ook aan reizigersgroepen die nu wellicht nog onvoldoende bediend worden. Benut ProRail als adviseur hiervoor. Vraag eventueel gegevens van NS op om deze analyse te verrijken.
- Voer het gesprek met de relevante belanghebbenden, waaronder reizigersorganisaties en vervoerders, welke kansen en risico's zij zien voor de verschillende ordeningsvarianten.
- Breng de concrete ontwikkelwensen van de treindienst in kaart, evenals van treindiensten die directe afhankelijkheden vertonen met deze treindienst (bijv. de IC waar samenloop mee is). Betrek hierbij ook de regionale mobiliteit in geheel. Beoordeel in hoeverre de verschillende ordeningsvarianten de bredere ontwikkelrichting ondersteunen zoals vervat in TBOV 2040. Benut ProRail als adviseur hiervoor.
- Verken of de bestaande infrastructuur toereikend is om een decentralisatie door te voeren, ook in relatie tot eventuele andere treindiensten op het baanvak. Maak een eerste inschatting van het infrastructurele beslag van de decentralisatie, evenals dat van eventuele ontwikkelwensen. Benut ProRail als adviseur hiervoor.
- Bereken het verwachte exploitatiesaldo van de gedecentraliseerde treindiensten, en beoordeel of er ook andere financiële effecten te verwachten zijn van een eventuele decentralisatie. Bepaal de bijdrage die vanuit het Rijk vrij valt vanuit de verrekening met NS (*netto financieel effect*). Vraag gegevens van vervoerders op om deze analyse te maken.
- Maak een overzicht van de kansen en risico's die decentralisatie biedt voor de operationele samenwerking tussen vervoerders en concessieverleners.

¹³ Situatie met samenloop, eerste twee fasen vermoedelijk veel korter bij situatie zonder samenloop.

- Verken de mogelijkheden die bestaande concessie-afspraken van Rijk en decentrale overheden bieden om de decentralisatie door te voeren. Stel op basis hiervan met elkaar vast op welke termijn gedecentraliseerd kan worden.

Implementatiefase

Producten:

- Aanwijzingsbesluit van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat.
- Afspraken tussen Rijk en de decentrale overheid, bijvoorbeeld in een decentralisatieconvenant.
- Aanbesteding en start van gedecentraliseerde treindienst.

Betrokken partijen: Rijk en de betrokken decentrale overheid zijn penvoerders. ProRail doet in deze fase een uitvoeringstoets. Daarnaast kunnen ook reizigersorganisaties, vervoerders en andere lokale overheden om advies gevraagd worden.

Te nemen acties (niet uitputtend):

- Stel met elkaar vast wat de reikwijdte is van de treindienst die wordt overgedragen, en per welke ingangsdatum dit gebeurt.
- Vraag ProRail om een overzicht te geven van de staat van de infrastructuur op het baanvak van de gedecentraliseerde treindienst, inclusief de voorziene beheer, onderhoud en vervangingscyclus op het betreffende baanvak.
- Voer het gesprek met de relevante belanghebbenden, waaronder reizigersorganisaties en vervoerders, op welke punten zij afspraken tussen concessieverleners van toegevoegde waarde vinden.
- Stel vast met welk juridisch instrument een eventuele exploitatiebijdrage beschikt wordt, en wat hiervan de voorwaarden zijn.
- Stel indien relevant de bijdrage vast die Rijk en regio beschikbaar stellen voor infrastructuurinvesteringen. Expliciteer de governance en risicoverdeling voor beoogde investeringen, ook in relatie tot de komende concessieperiode van de gedecentraliseerde treindienst.
- Beleg heldere verantwoordelijkheden voor concessieoverstijgende onderwerpen zoals evenementenvervoer, buitendienststellingen en verstoringen.
- Wanneer er sprake is van sterke afhankelijkheden tussen vervoerders, bijvoorbeeld op een samenloopbaanvak, maak (proces)afspraken over de dienstregeling en de beschikbare ontwikkelruimte voor de verschillende vervoerders.
- Laat infrastructuurbeheerder en capaciteitsverdelers ProRail in de fase voor vaststelling een uitvoeringstoets doen op de voorgenomen afspraken tussen Rijk en decentrale overheid.
- Bied ondersteuning aan de beoogde concessieverlener bij haar aanbesteding, bijvoorbeeld door het verstrekken van informatie voor de aanbesteding.

Na decentralisatie

- Monitor over de jaren de prestaties en de samenwerking op het relevante baanvak, temeer wanneer de decentralisatie leidt tot samenloop.

D. Geconsulteerde partijen

- AllRail
- Autoriteit Consument & Markt
- CROW-KpVV
- Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland
- Inspectie Leefomgeving en Transport
- Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- Ministerie van Financiën
- Nederlandse Spoorwegen
- ProRail
- Reizigersvereniging Rover
- Samenwerkingsverband DOVA