

Vergaderjaar 2019–2020

**29 984**

**Spoor: vervoer- en beheerplan**

**Nr. 900**

## **LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN**

Vastgesteld 21 juli 2020

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat over haar brieven van 12 juni 2020 inzake **Spoorordening**: de hoofdlijnen integrale besluit marktordening op het spoor na 2024 (Kamerstuk 29 984, nr. 899) en over de brief van 12 juni 2020 inzake de midterm reviews van de concessies van NS en ProRail en de internationale benchmark NS en ProRail (Kamerstuk 29 984, nr. 898).

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat heeft deze vragen beantwoord bij brief van 17 juli 2020. Vragen en antwoorden, voorzien van een inleiding, zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,  
Agnes Mulder

De adjunct-griffier van de commissie,  
Rijkers

## Inleiding

Ik heb met interesse kennisgenomen van de feitelijke vragen die de leden van Vaste Kamercommissie van IenW hebben gesteld.

Ik beantwoord de vragen geclusterd naar onderwerp als volgt:

1. Hoofdpijnen integraal besluit marktordening
2. Betrokkenheid belanghebbenden bij hoofdpijnenbesluit
3. Nieuwe vervoerconcessie voor het hoofdrailnet
4. Internationale verbindingen en open toegang
5. Decentralisatie
6. Gelijk speelveld
7. Midterm Review ProRail en NS en internationale benchmark

Gelijkluidende of in elkaars verlengde liggende vragen beantwoord ik tezamen.

In een aantal vragen wordt gesproken over het beleidsvoornemen waarmee dan de hoofdpijnen van het integrale besluit voor de marktordening op het spoor worden bedoeld. Ik wil onderstrepen dat mijn brief de hoofdpijnen van het integrale besluit over de marktordening op het spoor bevat. Het beleidsvoornemen volgt later en wordt opgesteld in het kader van de nieuwe vervoerconcessie voor het Hoofdrailnet. Nadat ik het debat met uw Kamer heb gevoerd over de hoofdpijnen van het integrale besluit over de marktordening op het spoor na 2024 verwacht ik uw Kamer het beleidsvoornemen, na consultatie van de consumentenorganisaties, rond de jaarwisseling toe te sturen.

### 1. Hoofdpijnen integraal besluit marktordening

*Wat is er gebeurd met de «verdere marktopenstelling» die in het regeerakkoord in het vooruitzicht wordt gesteld? (vraag 12)*

In het regeerakkoord heeft het kabinet aangegeven de optie voor meer marktopening open te houden. In het kader van de hoofdpijnen van het integrale besluit heb ik naar verschillende aspecten gekeken om meer marktopening te creëren voor andere en/of meer vervoerders op de spoormarkt. Daarbij is mijn uitgangspunt het belang van de reiziger en de vraag of de reiziger erop vooruit gaat. Marktwerking kan een instrument zijn om vervoerders maximaal te prikkelen om een goede vervoersdienst te leveren en zo de reiziger goed te bedienen. Waar het mij om gaat is om voor nu en in de toekomst verder te optimaliseren en het maximale uit het systeem te halen voor de reiziger. Naast kansen van marktwerking is het ook van belang oog te houden voor de risico's. Uit onderzoek<sup>1</sup> dat ik heb laten uitvoeren in het kader van het marktordeningsbesluit blijkt dat aanbesteden van de integrale HRN-vervoerconcessie zeer complex en risicovol is vanwege de omvang van het HRN en daardoor risico's oplevert voor zowel opdrachtgever als opdrachtnemer. Gezien deze risico's en gezien het feit dat de prestaties van NS goed zijn kies ik voor stabiliteit en kwaliteit voor de reiziger door de nieuwe vervoerconcessie voor het hoofdrailnet aan de NS te gunnen, waarbij er wel vanaf 2025 sprake is van open toegang op het hele Nederlandse spoor. Bij beschikbaarheid van capaciteit en indien geen sprake is van aantasting van het concessievervoer op die trajecten, kunnen nieuwe aanbieders overal in Nederland vervoersdiensten aanbieden. Ik kies ook voor meer marktopening op de internationale verbindingen. In deze groeiende markt wil ik meer ruimte te geven aan de markt op basis van open toegang. Daar heeft de internationale reiziger baat bij omdat dit kansen biedt voor een betere

<sup>1</sup> Onderzoek Vervoerconcessie HRN: praktische voorwaarden en aandachtspunten voor gunning, inno-V (2020), p. 5 en 65.

kwaliteit en hogere frequenties tegen een concurrerende prijs. Meer ruimte voor de markt ontstaat tenslotte ook door de intentie om de sprinterdienst Zwolle–Leeuwarden per 2025 te decentraliseren en in 2032 en 2035 mogelijk ook de sprinterdienst Apeldoorn–Enschede en Zwolle–Groningen.

*Klopt het dat er straks op drie fronten concurrentie op het Nederlandse spoor is en/of wordt geïntroduceerd? (vraag 34)*

Met het Vierde Spoorwegpakket wordt de interne markt voor spoorvervoer verder geopend. Naast het recht op toegang (open toegang) voor internationale spoorvervoerdiensten worden ook open toegang voor binnenlandse personenvervoerdiensten een feit. Dat is concurrentie op de markt waarbij spoorvervoerders zonder concessie vervoerdiensten kunnen aanbieden. Verder zijn de regels voor concurrentie om de markt aangescherpt en geldt bij vervoerconcessies het uitgangspunt «aanbe-steden, tenzij». Lidstaten hebben daarna net als nu de mogelijkheid om vervoerconcessie per trein onderhands te gunnen mits zij voldoen aan de nieuwe voorwaarden in de PSO-verordening. Die nieuwe voorwaarden gaan per 25 december 2023 in.

Ik verwacht dat het concessiestelsel met concurrentie om het spoor van belang blijft om het publieke belang van goed en betaalbaar voor binnenlands spoorvervoer goed te kunnen blijven borgen omdat deze diensten waarschijnlijk niet in dezelfde omvang tot stand zouden komen op de vrije markt. Ik zie open toegang voor de louter binnenlandse vervoerdiensten vooral aanvullend bovenop de vervoerdiensten die via de HRN-vervoerconcessie en de decentrale vervoerconcessies worden aangeboden. Voor de internationale verbindingen zie ik juist meer mogelijkheden voor concurrentie op het spoor. Door open toegang kunnen meer potentiële vervoerdiensten voor de reizigers tot stand komen. Als vervoer niet tot stand komt en aanbod daar wel wenselijk is, kan ik een concessie of contract inzetten om die verbinding toch tot stand te brengen.

*In hoeverre heeft de onzekerheid voor NS als gevolg van de coronacrisis een rol gespeeld in de besluitvorming over het beleidsvoornemen? In hoeverre speelt diezelfde onzekerheid een rol bij andere vervoerders, zoals de regionale vervoerders, op gelijke wijze? Hoe weegt u de belangen van die partijen tegen elkaar af en welk perspectief biedt u de regionale vervoerders door het toekennen van het hoofdrailnet per 2025 aan NS, terwijl het regeerakkoord juist een andere richting uitwees? (vraag 18)*

De coronacrisis heeft geen rol gespeeld om te komen tot de hoofdlijnen van mijn integrale besluit. De besluitvorming heeft immers betrekking op de periode na 2024 en ik ga er vanuit dat de OV-sector zich tegen die tijd heeft kunnen herstellen van de impact van de coronacrisis. Zie ook het antwoord op vraag 1.

*Kunt u duiden hoe uw besluit bijdraagt aan het realiseren van elk van de vijf hoofddoelen van Toekomstbeeld Openbaar vervoer (Toekomstbeeld OV), zoals omschreven in het Inno-V-rapport? (vraag 29)*

Met het Toekomstbeeld OV 2040 streven we de volgende doelen na: de focus op de kracht van het openbaar vervoer, een drempelloze reis en investeren in veiligheid, duurzaamheid en het ontzien van omwonenden. De hoofdlijnen van mijn integrale besluit sluiten vooral aan bij de eerste twee doelen van het Toekomstbeeld OV. Als het gaat om de focus op de kracht van het OV, dan gaat het om een frequente verbinding in een ring van steden, een versnelde aansluiting van de landsdelen en een

hoogwaardige verbinding met onze buurlanden. Met de gunning van de HRN-vervoerconcessie aan NS verwacht ik dat de stabiliteit en kwaliteit voor de reiziger de komende jaren gewaarborgd blijft. Belangrijkste voorwaarde voor de onderhandse gunning van de HRN-vervoerconcessie aan NS is dat de prestaties verder omhoog gaan (zoals het nog beter op tijd rijden van treinen en een verbetering in de informatievoorziening). Binnen de HRN-vervoerconcessie rijden de treinen in hoge frequenties tussen de steden (vooral in de Randstad) en zijn ook de verbindingen met de landsdelen goed geborgd. In het Toekomstbeeld OV werken we gezamenlijk met de brede OV-sector aan de verdere vormgeving van het openbaar vervoer van de toekomst en het netwerk dat daarbij hoort. Dat doe ik onder meer door te werken aan verschillende varianten voor de netwerkontwikkeling. Een toekomstige indeling van het spoornetwerk kan gevolgen hebben voor de mogelijkheden van afsplitsing van delen van het HRN in aparte (regionale) concessies die aanbesteed zouden kunnen worden. Daar wil ik in de volgende HRN-vervoerconcessie rekening mee kunnen houden. Als het gaat om de hoofdwaardige verbindingen met onze buurlanden verwacht ik dat mijn keuze om voor de internationale verbindingen meer marktopening te introduceren in het belang van reizigers is, omdat zij mogelijk daardoor betere internationale verbindingen krijgen. Een ander doel van het Toekomstbeeld OV 2040 is een drempelloze reis, waarbij stations binnen en buiten die ring hoogwaardige knooppunten zijn voor een drempelloze aansluiting op lokaal of regionaal vervoer en de fiets. De op te stellen Stationsagenda moet de ambities bevatten voor de langetermijnontwikkeling van stations naast operationele prestatie-indicatoren op gebied van bijvoorbeeld reizigerswaarde, toegankelijkheid, transfer en sociale veiligheid aan de hand waarvan de vooruitgang afgemeten kan worden. De Stationsagenda moet ook bijdragen aan het doel van een drempelloze reis. Het investeren in de andere doelen van het TBOV, veiligheid, duurzaamheid en het ontzien van omwonenden, nemen we mee als randvoorwaarden bij de uitwerking van de besluitvorming.

*Kunt u de concept-beleidsvoornemens, die aan het definitieve beleidsvoornemen voorafgingen, met de Kamer delen zodat de Kamer kan achterhalen waarop de huidige keuzes gebaseerd zijn, wanneer daarin eventuele wijzigingen opgetreden zijn en welke redenen aan die wijzigingen ten grondslag lagen? (vraag 25)*

Mijn brief bevat de hoofdlijnen van het integrale besluit over de marktordening op het spoor. Het beleidsvoornemen volgt later en wordt opgesteld in het kader van de nieuwe vervoerconcessie voor het Hoofdrailnet, nadat ik het debat met uw Kamer heb gevoerd over de hoofdlijnen van het integrale besluit.

De hoofdlijnen van mijn integrale besluit zijn mede tot stand gekomen op basis van de resultaten van de onderzoeken die ik, mede op verzoek van uw Kamer, in het kader van dit besluit heb laten uitvoeren. Uit het onderzoek *Vervoerconcessie HRN: praktische voorwaarden en aandachtspunten voor gunning* blijkt dat het aanbesteden van het HRN in zijn huidige omvang zeer complex en risicovol is<sup>2</sup>, en aanbesteden van bijvoorbeeld deelnetwerken ligt op termijn meer voor de hand. Tevens moeten daarvoor ook de juiste randvoorwaarden zijn gecreëerd zodat aanbesteden mogelijk wordt. Bovendien blijkt uit de resultaten van de MTR van de huidige HRN-vervoerconcessie dat de NS goede prestaties neerzet. Tevens blijkt uit het onderzoek *Ordering HSL-Zuid* dat voor de internationale verbindingen er mogelijkheden zijn om meer marktopening

<sup>2</sup> Onderzoek Vervoerconcessie HRN: praktische voorwaarden en aandachtspunten voor gunning, inno-V (2020), p. 5 en 65 (bijlage bij Kamerstuk 29 984, nr. 899).

te introduceren. Vanuit reizigersperspectief lijkt het internationaal langeafstandvervoer gebaat bij vervoerders die in concurrentie met elkaar diensten ontwikkelen. Daarom ga ik met een marktverkenning na of en welke vervoerders onder open toegang op internationale verbindingen willen rijden en onderzoek ik welke knelpunten dit in de weg staat. Ten slotte laat het onderzoek naar de positionering van stations zien dat er meer sturing vanuit het Rijk op de stations kan bijdragen aan betere uitkomsten voor de reiziger, en daarom kom ik met een Stationsagenda.

*Hoe valt met elkaar te rijmen dat het «publieke belang» als leitmotiv in het kabinetsbesluit steeds terugkomt, onder andere als het gaat om het hoofdrailnetwerk, het internationale netwerk en de toekomstige ov-opgaven, en het tegelijk duidelijk wordt dat meer marktwerking wordt voorgesteld én doorgezet (met meer decentralisaties van spoorlijnen en met een internationale marktverkenning)? Is het niet zo dat meer marktwerking en aanbestedingen onherroepelijk leiden tot ander gedrag en andere prikkels, iets dat in het ov vaak ten koste gaat van dienstverlening, veiligheid en arbeidsvoorwaarden? (vraag 48)*

*Hoe voorkomt u dat door meer marktwerking in de vorm van aanbestedingen van lijnen en open toegang, de effectiviteit en efficiency die we nu hebben niet onder druk komen te staan? Kunt u hierop reflecteren? (vraag 57)*

Uit zowel het onderzoek *Effecten van openbaar aanbesteden van het OV* als het onderzoek *Vervoerconcessie HRN: praktische voorwaarden en aandachtspunten voor gunning* blijkt dat ons hybride spoorsysteem met aanbestede regionale spooraanbestedingen en een onderhands gegunde vervoerconcessie voor het Hoofdrailnet voor de reiziger openbaar (spoor)vervoer oplevert dat hij hoog waardeert en waarmee de publieke belangen van goed en betaalbaar spoorvervoer goed geborgd kunnen worden. De onderzoeken laten zien dat overheden door middel van concessies goed kunnen sturen op de borging van publieke belangen en dat het daarbij niet doorslaggevend is of de concessie is aanbesteed, inbesteed of onderhands gegund. Bij spoorvervoer op basis van open toegang is het feit dat daar per definitie geen concessiesturing mogelijk is daarom voor mij ook een belangrijk aandachtspunt in de afweging om bepaalde verbindingen eventueel alsnog te contracteren zodat ik daar ook eisen aan kan stellen. Waar het mij om gaat is om voor nu en in de toekomst verder te verbeteren en het maximale uit het (ov- en spoor)systeem te halen voor de reiziger. Dat doe ik stapsgewijs om sterktes van het Nederlandse spoorvervoer verder te borgen voor de reiziger en zwaktes tegelijkertijd aan te pakken. Waar meer marktopening bijdraagt aan een beter product voor de reiziger, dan benut ik dat. Zo blijkt uit het onderzoek *Ordering van de HSL-Zuid* dat de internationale verbindingen over onder andere de HSL-Zuid gebaat zijn bij concurrentie op het spoor omdat daar naar verwachting een beter aanbod voor de reiziger tot stand komt. Voor wat betreft de binnenlandse vervoerdiensten moeten we oog houden voor de mogelijke risico's van open toegang en wil ik de efficiënte en effectieve wijze waarop het netwerk nu functioneert en de samenhang in dat netwerk goed bewaken. Ik heb u daar eerder over geïnformeerd<sup>3</sup>. Dit is voor mij bijvoorbeeld reden om bij schaarste van de capaciteit voorrang te willen geven aan concessievervoerders boven open toegangvervoerders.

*Hoe houdt Nederland zelf nog grip op de sturing en ordening op het spoor in de toekomst, mogelijk met een volgend Europees Vijfde Spoorwegpakket? (vraag 36)*

<sup>3</sup> Kamerstuk 29 984, nr. 881.

Ik zie voldoende mogelijkheden om binnen de huidige regelgeving om grip te houden op de ordening en sturing op het spoor. De Europese Commissie heeft aangegeven voorlopig niet voornemens te zijn om te komen met een Vijfde Spoorwegpakket, maar zich de komende periode te concentreren op de implementatie van het Vierde Spoorwegpakket in de EU-lidstaten en juiste toepassing ervan door de lidstaten. Daarbij wissel ik uiteraard bij eventuele nieuwe discussies in Europees verband opnieuw eerst van gedachte met uw Kamer over de Nederlandse inzet.

*Hoe worden nu naast economische en financiële impact ook andere relevante gevolgen voor reizigers meegenomen, zoals de gevolgen voor reistijdverlies, overstapmogelijkheden en dienstregelingen? (vraag 41)*

Deze gevolgen voor de reiziger zijn meegenomen in de onderzoeken die zijn uitgevoerd en waren voor mij een belangrijk criterium bij het maken van de keuzes die over de marktordening.

*Is het plan OV20–30 van de Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland betrokken bij het beleidsvoornemen rondom spoorordening? (vraag 79)*

Ja. De FMN heeft diverse concrete voorstellen gedaan om het regionaal openbaar vervoer in bepaalde delen van Nederland te optimaliseren. Daarbij doen zij ook voorstellen om bepaalde lijnen te decentraliseren. Bij de netwerkuitwerking van het Toekomstbeeld OV worden deze voorstellen meegenomen om te bezien welke kansen ze bieden. Daarbij is ook van belang of provincies zelf voldoende kansen zien om door decentralisatie tot een beter reisproduct te komen. Dit najaar wordt een bestuurlijke ontwikkelagenda voor het Toekomstbeeld OV vastgesteld. Om in de toekomst bij decentralisaties een gebalanceerde keuze te kunnen maken in het belang van de reiziger zal ik een uitgangspuntenkader ontwikkelen aan de hand waarvan Rijk, provincies en vervoerders tot afspraken kunnen komen over verdergaande decentralisaties.

*Is het nu na acht onderzoeksrapporten over spoorordening niet eens tijd om conclusies te trekken en aan het werk te gaan? Zodat Nederlandse vervoerders weten waar zij aan toe zijn en zich kunnen focussen op het aanbieden van goed en degelijk ov? (vraag 40)*

Ik deel de opvatting van uw Kamer dat het tijd is om conclusies te trekken. De onderzoeksrapporten geven daarbij een goed inzicht in de verschillende aspecten van de marktordening op het spoor en zijn deels ook op verzoek van de Tweede Kamer opgesteld. Mede op basis daarvan is het Kabinet gekomen tot de hoofdlijnen van het voorgenomen integrale besluit, waarmee ik duidelijkheid geef aan vervoerders over de situatie op het spoor na 2024. Die rapporten geven uw Kamer ook inzicht in de volgende stappen om het maximale uit het systeem te halen en om het spoor nog meer toekomstbestendig te maken.

## **2. Betrokkenheid belanghebbenden bij hoofdlijnenbesluit**

*Hoe zijn partijen uit de sector (reizigersorganisaties, NS, regionale vervoerders) vooraf betrokken bij het vormgeven van het beleidsvoornemen? (vraag 76)*

*Kunt u met behulp van tijdlijnen schetsen hoe het overleg met lokale vervoerders, NS, decentrale overheden en overige commerciële vervoerders heeft plaatsgevonden in aanloop naar het besluit marktordening op het spoor? (vraag 86)*

De relevante partijen uit de sector zijn vanaf het begin betrokken geweest bij de onderzoeken die zijn uitgevoerd in het kader van het hoofdlijnenbesluit door deel te nemen in klankbordgroepen en/of commentaar te leveren op concept-rapporten. Verder zijn er vanaf de zomer van 2019 met enige regelmaat stakeholderbijeenkomsten georganiseerd om de sector bij te praten en hun visie te vernemen op de verschillende onderwerpen in aanloop naar het hoofdlijnenbesluit. Een eerste stakeholderbijeenkomst vond plaats in juli 2019, de tweede in december 2019, de derde in maart 2020 en de vierde vond in juni 2020 plaats. Ook zijn regelmatig gesprekken gevoerd met belanghebbenden zowel bilateraal als in gezamenlijk verband waarin van gedachten is gewisseld over uitkomsten van onderzoeken en de belanghebbenden hun zienswijze naar voren hebben kunnen brengen. Bij het uiteindelijke hoofdlijnenbesluit heb ik de zienswijze van die belanghebbenden betrokken.

*Wie voerde de regie over dit proces: u of Van Boxtel? (vraag 10)*

*Hoe vaak en wanneer precies heeft u met de directeur van NS, uw partijgenoot Van Boxtel, overlegd over dit beleidsvoornemen? (vraag 9)*

Ten aller tijde heb ik de regie gevoerd in het proces om te komen tot de hoofdlijnen van mijn integrale besluit. De president-directeur van de NS is net als bijvoorbeeld de CEO's van Arriva of van Transdev één van de belanghebbenden voor wie dit besluit van belang is. De relevante belanghebbenden zijn op gelijke wijze betrokken geweest gedurende het proces, bijvoorbeeld door deelname in klankbordgroepen bij onderzoeken of deelname aan stakeholderbijeenkomsten.

Ik heb met alle relevante belanghebbenden daarnaast met enige regelmaat bilaterale gesprekken gevoerd. In aanloop naar mijn integrale hoofdlijnenbesluit is tijdens die gesprekken ook de marktordening aan bod gekomen.

*Is de ACM vooraf betrokken bij de totstandkoming van het beleidsvoornemen zelf? Zo ja, wat was het oordeel daarover? (vraag 22)*

*Is de ACM betrokken geweest bij de voorbereidingen voor het beleidsvoornemen voor onderhandse gunning van het volledige hoofdtrainnet aan de NS? En heeft de ACM een rol gespeeld in de uitgevoerde onderzoeken? (vraag 74)*

Zoals ik heb toegelicht in mijn brief<sup>4</sup> aan uw Kamer heeft de ACM op verzoek van lenW deelgenomen aan twee klankbordgroepen bij onderzoeken in het kader van de marktordening die nauw verband houden met de taken van de ACM bij monitoring en open toegang (onderzoek Effecten van openbaar aanbesteden van het ov; onderzoek naar de kansen en bedreigingen van open toegang).

*Is de ACM om advies gevraagd over het beleidsvoornemen? En stemde de ACM hiermee in? Indien dit niet zo is, bent u voornemens de ACM alsnog om advies te vragen? (vraag 75)*

De ACM is niet om advies gevraagd over de hoofdlijnen van het integrale besluit. Het besluit om de HRN-vervoerconcessie onderhands te gunnen is met name een politiek besluit. Dat besluit neem ik in overleg met uw Kamer. Overigens volgt het beleidsvoornemen voor de onderhands te gunnen vervoerconcessie voor het HRN pas na het debat met uw Kamer op de hoofdlijnen van het integrale besluit.

<sup>4</sup> Kamerstuk 29 984, nr. 886.

*Was u ook zo geïrriteerd over het feit dat NS al in de media toeterde dat zij de concessie veiliggesteld had, terwijl de Kamer daarover nog moet beslissen? (vraag 7)*

Ik wil over de hoofdlijnen van het integrale besluit over de marktordening op het spoor na 2024 graag het debat met uw Kamer aangaan. Uitspraken in de media in het kader hiervan door derden zijn voor eigen rekening. In Nederland staat het eenieder vrij om een eigen mening uit te dragen, de eindverantwoordelijkheid voor de politieke besluitvorming ligt echter bij de regering en de Kamer.

*Vindt u zelf ook niet dat het besluit nogal onevenwichtig uitpakt in het voordeel van NS? Zo nee, waarom niet? (vraag 8)*

Voor mij staat het belang van de reiziger voorop. Uit onderzoek *Vervoerconcessie HRN: praktische voorwaarden en aandachtspunten gunning*<sup>5</sup> blijkt dat aanbesteden van de integrale HRN-vervoerconcessie zeer complex en risicovol is vanwege de omvang van het HRN en daardoor risico's oplevert voor zowel opdrachtgever als opdrachtnemer. Om op termijn aanbesteden eventueel mogelijk te maken, is het nodig om de juiste randvoorwaarden daarvoor te creëren en te inventariseren op welke wijze de governance (sturing en coördinatie) van ons systeem daarop ingericht moet worden. Dat vergt tijd en is pas op termijn realistisch. Vanuit het perspectief van de reiziger is kwaliteit en stabiliteit te verkiezen boven onzekerheid en risico's die het aanbesteden van de integrale HRN-vervoerconcessie vanwege zijn huidige grootte en complexiteit met zich meebrengt. Dat blijkt ook uit het onderzoek *Vervoerconcessie HRN: praktische voorwaarden en aandachtspunten van gunning*. Bovendien biedt een nieuwe HRN-vervoerconcessie voor de NS in mijn optiek de beste kans om te sturen op het doorzetten van de continue verbetering van het personenvervoer per trein op het HRN de komende jaren in het belang van de reiziger. Om die redenen en gezien de goede prestaties van NS kies ik ervoor om de HRN-vervoerconcessie voor de komende concessieperiode aan NS te gunnen.

*Wat kunt u zeggen over het feit dat in sommige publieke reacties op het kabinetsbesluit de indruk wordt gewekt dat er met een «truc» een onderhandse gunning van het hoofdrailnet wordt gerealiseerd? Hoe beoordeelt u de uitspraak van Eringa (Transdev/Connexxion-topman) dat u «op avontuur» gaat «om Brussel te omzeilen» (NRC, 12 juni 2020). Kunt u hierop reflecteren? (vraag 49)*

De PSO-verordening geeft lidstaten tot en met 24 december 2023 de mogelijkheid om onderhands te gunnen onder de huidige voorwaarden. Dat is bepaald in de overgangsbepaling in de PSO-verordening (artikel 8) en van die mogelijkheid wil ik conform deze regelgeving gebruik maken.

### **3. Nieuwe vervoerconcessie voor het hoofdrailnet**

*Waarom maakt u zoveel haast met de besluitvorming, terwijl de nieuwe concessie pas in 2025 ingaat? (vraag 13)*

*Waarom kiest u ervoor om viereneenhalf jaar voor het einde van de huidige concessie het voornemen om het hoofdrailnet onderhands aan NS te gunnen bekend te maken? Kunt u in deze extra tijd geen onderzoek doen naar andere eventuele mogelijkheden? (vraag 63)*

<sup>5</sup> Onderzoek *Vervoerconcessie HRN: praktische voorwaarden en aandachtspunten voor gunning*, inno-V (2020), p. 5 en 65 (bijlage bij Kamerstuk 29 984, nr. 899).



Om te komen tot onderhandse gunning wordt een zorgvuldig proces doorlopen dat altijd een aantal jaren duurt. Dat heeft te maken met de wettelijke waarborgen die aan het proces van concessieverlening zijn gesteld en de tijd die nodig is om dit proces zorgvuldig te doorlopen met de relevante belanghebbenden. De wettelijke waarborgen in de Wet personenvervoer 2000 zijn het opstellen en voorleggen van het beleidsvoornemen en het programma van eisen, en het voorleggen van de concept-vervoerconcessie voor uiteindelijke gunning. Deze producten vragen om wettelijk vastgelegde betrokkenheid van relevante partijen, zoals consumentenorganisaties, de beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur en uiteraard uw Kamer. Om uiterlijk 24 december 2023 de vervoerconcessie voor het HRN onderhands te gunnen moeten de bovenstaande stappen worden doorlopen. De beoogde gunning per december 2023 zorgt er tot slot voor dat de vervoerder voldoende implementatietijd heeft om zich voor te bereiden op de uitvoering van de nieuwe HRN-vervoerconcessie per 1 januari 2025.

*Op welke voorwaarden doelt u precies waar u verwijst naar de nieuwe Europese voorwaarden voor onderhands gunnen? (vraag 90)*

*Op welke voorwaarden doelt u precies wanneer u het heeft over «nog niet uitgekristalliseerde voorwaarden»? (vraag 91)*

*Waarom bent u als rasechte Europeaan onzeker over de Europese voorwaarden die het Vierde Spoorwegpakket stelt rondom aanbesteding van het hoofdrailnet of delen daarvan? Wat heeft u gedaan om die onzekerheid weg te nemen? (vraag 14)*

*Is er contact geweest met de Europese Commissie (EC) om onduidelikheden over deze «nog niet uitgekristalliseerde voorwaarden» op te laten helderen? En deelt de EC het standpunt dat de Europese voorwaarden nog niet voldoende uitgekristalliseerd zijn? (vraag 92)*

Vanaf 25 december 2023 gelden nieuwe Europese voorwaarden voor onderhands gunnen. Nederland kan er dus voor kiezen om de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet onderhands gunnen (op basis van artikel 5 lid 4bis van de PSO-verordening):

- 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 openbaardienstcontract.*

De uitleg van de voorwaarden onder a) is nog niet uitgekristalliseerd. De wijze waarop deze bepaling is vormgegeven, namelijk cumulatief, lijkt te betekenen dat aan alle voorwaarden moet worden voldaan. Tegelijkertijd lijken bepaalde voorwaarden elkaar uit te sluiten, bijvoorbeeld de complexiteit van het net en het geografische isolement. Dat maakt het inherent onzekerder om op dit moment te beslissen om onderhands te gunnen op basis van de nieuwe voorwaarden. Mijn ministerie is over deze bepaling in gesprek gegaan met de Europese Commissie. Ook de Europese Commissie ziet deze tegenstrijdigheid. Het is echter uiteindelijk aan de rechter, in Nederland het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) om – al dan niet met een prejudiciële vraag aan het Europese Hof van Justitie – deze bepaling uit te leggen.

Ik vind het in het belang van de reiziger om de minst risicovolle route te bewandelen ten aanzien van de continuïteit van vervoerdiensten op het HRN. Het voorkomt mogelijke onzekerheid en instabiliteit, ook juridisch. Om die reden ben ik voornemens gebruik te maken van de overgangs bepaling in de PSO-verordening om uiterlijk 24 december 2023 onderhands te gunnen onder de huidige voorwaarden. Zoals ik in mijn brief aangaf, kan in de komende concessieperiode vervolgens meer duidelijkheid worden verkregen over de nieuwe Europese voorwaarden voor onderhandse gunning.

*Welke andere landen zullen mogelijk ook kiezen voor de optie om nogmaals onder het bestaande regime te gunnen? Kiezen die landen ook voor onderhandse gunning, omdat de nieuwe Europese voorwaarden voor onderhands gunnen nog niet uitgekristalliseerd zijn? (vraag 93)*

Een aantal landen heeft informeel aangegeven mogelijk onderhandse gunning onder de huidige voorwaarden te overwegen. Die landen hebben hier geen formele besluiten over genomen. Ik kan daarom niet aangeven om welke landen het gaat. Mij is niet bekend wat achterliggende overwegingen zijn bij die landen.

*Hoe verzekert u dat de termijn voor toekenning van de hoofdrailnetconcessie de kortst mogelijke en noodzakelijke termijn zal zijn? Is het niet beter om de bestaande concessie met twee of drie jaar te verlengen, de gevolgen van corona rustig in beeld te brengen en intussen aan een echt en wél goed overdachte, nieuwe ordening van de spoormarkt te werken, waarbij de markt op andere wijze wordt ingericht en de reiziger die binnen de streek reist een beter aanbod kan krijgen dan onder de hoofdrailnetvoornemens? Kunt u uw antwoord toelichten? (vraag 21)*

Binnen de huidige HRN-vervoerconcessie heb ik geen mogelijkheden om de concessietermijn van tien jaar te verlengen. Daarnaast is er nu nog voldoende tijd om een gunning voor te bereiden. Dat betekent dat er onvoldoende aanleiding zou zijn om een beroep te doen op een noodmaatregel zoals een tijdelijk onderhands aanvullend gegunde concessie. Verder zie ik voldoende mogelijkheden om in de nieuwe HRN-vervoerconcessie verschillende scenario's in te bouwen waarmee ik kan anticiperen op groeiscenario's van reizigersaantallen. Ook daarom zie ik geen noodzaak tot verlenging van de concessie.

In mijn hoofdlijnenbesluit heb ik daarnaast aangegeven dat ik de komende periode nodig heb om te werken aan een meer toekomstbestendig stelsel ook ten aanzien van de sturingsmogelijkheden op de lange termijn. Daar zal ik ook in de nieuwe HRN-concessie op moeten anticiperen. Een nieuwe tijdelijke concessie als noodmaatregel kan daarin onvoldoende basis bieden.

*Voor hoeveel jaar geldt de onderhandse gunning van het hoofdrailnet aan NS? Waarom staat dit niet in het hoofdlijnenbesluit? (vraag 28)*

*Welke concrete termijn heeft u voor ogen voor de aanbesteding? (vraag 87)*

*Voor hoe lang wordt de hoofdrailnetconcessie verleend? (vraag 88)*

*Zal de concessietermijn voor NS beperkt blijven tot het moment waarop er wél overgegaan kan worden tot aanbesteding van het hoofdrailnet? En worden daartoe garanties opgenomen in deze concessie? (vraag 89)*

De onderhands gegunde vervoerconcessie voor het hoofdrailnet mag op basis van de Europese PSO-verordening maximaal 10 jaar zijn. De termijn is onderdeel van de verdere uitwerking van de voorwaarden van de nieuwe concessie waarbij ik zoek naar een optimale balans tussen voldoende zekerheid voor de vervoerder om te investeren in materieel en innovatie, mogelijkheden om de vervoerder maximaal te prikkelen qua prestaties en samenwerking en de Europese ontwikkelingen naar meer marktwerking.

Om op termijn aanbesteden eventueel mogelijk te maken, is het nodig om de juiste randvoorwaarden daarvoor te creëren en te inventariseren op welke wijze de governance (sturing en coördinatie) van ons systeem daarop ingericht moet worden. Het onderzoek *Vervoerconcessie HRN: praktische voorwaarden en aandachtspunten van gunning* geeft handvatten welke stappen genomen kunnen en moeten worden om ons voor te bereiden op de mogelijke aanbesteding van (delen van) het hoofdrailnet. Los daarvan is het (in de toekomst) bij grotere reizigersaantallen, meer vervoerders als gevolg van open toegang en een drukker netwerk nog essentiëler om adequate sturing en coördinatie binnen de spoorsector te organiseren om zo de publieke belangen goed te kunnen borgen. Om daarop in te spelen en de juiste randvoorwaarden te creëren, wil ik eerst goed zicht krijgen op de systeemtaken in het stelsel die nu binnen de uitvoering van de HRN-vervoerconcessie worden uitgevoerd maar breder strekken. In de nieuwe HRN-vervoerconcessie wil ik daar afspraken over maken.

*Blijft Nederland te allen tijde nog zelf de keuze behouden om met onderhandse gunning het hoofdrailnetwerk bij NS te laten? (vraag 37)*

Ja, conform de criteria die geschetst zijn in het antwoord hierboven op de vragen 14, 90, 91 en 92.

*Ziet u specifieke bezwaren en redenen waardoor de aanbesteding van het gehele hoofdrailnet te groot zou zijn om dat voor 2025 te doen? En ziet u ook redenen en bezwaren waardoor ook de aanbesteding van delen van het hoofdrailnet te groot zou zijn om dat voor 2025 te doen? (vraag 64)*

*Kunt u toelichten waarom u er niet voor kiest om, zoals omschreven in het Vierde Spoorwegpakket, tenminste een deel van het huidige hoofdrailnet tijdig aan te besteden? (vraag 65)*

*Om welke redenen heeft u niet eerder werk gemaakt van de uitvoering van de regels om tot aanbesteding te komen, volgend uit het principe van «aanbesteden, tenzij» uit het Vierde Spoorpakket? (vraag 67)*

Uit het onderzoek *Vervoerconcessie HRN: praktische voorwaarden en aandachtspunten bij gunning* blijkt dat aanbesteding van de huidige HRN-vervoerconcessie zeer complex en risicovol is vanwege de omvang ervan. Om op termijn aanbesteden eventueel mogelijk te maken, is het nodig om de juiste randvoorwaarden daarvoor te creëren en te inventariseren op welke wijze de governance (sturing en coördinatie) van ons systeem daarop ingericht moet worden. Te denken valt dan aan de dusdanige vormgeving van een netwerk dat aanbesteding van verschillende delen mogelijk maakt zonder het risico van versnippering voor de reiziger en hoge kosten voor noodzakelijke coördinatie. Om een aanbesteding succesvol in de markt te zetten moet o.a. goed inzicht worden verkregen in personeel en materieel dat overgaat naar de nieuwe concessie, en inzicht in reizigersdata en opbrengstinformatie. Verder moet bij het Rijk kennisopbouw plaatsvinden om vervoerconcessie goed te kunnen aanbesteden. Er moeten gepaste instrumenten en bevoegdheden

komen om op de sturing en coördinatie van een aanbesteed Hoofdrailnet toe te zien. In het rapport van inno-V worden deze randvoorwaarden verder toegelicht. Deze randvoorwaarden zijn niet tijdig te realiseren om in 2025 grote delen van het Hoofdrailnet aan te besteden. Dat was ook niet realistisch geweest als er eerder begonnen was. Bovendien zijn we met de OV-sector bezig om in het kader van de netwerkuitwerking in het Toekomstbeeld OV te bepalen hoe ons netwerk er in de toekomst uit moet komen te zien. Die toekomstige indeling van het spoornetwerk bepaalt mede de mogelijkheden voor meer marktwerking.

Voor de komende jaren ben ik ervan overtuigd dat de NS het beste in staat is om de continue verbetering van het personenvervoer voor de reiziger op het binnenlandse spoor door te zetten. Ondanks dit gegeven vindt het kabinet het wenselijk om richting de toekomst meer handelingsvrijheid te hebben in de wijze van gunning en de juiste randvoorwaarden te creëren voor een mogelijke aanbesteding van (delen van) het HRN in de toekomst.

*Kunt u uiteenzetten hoe en op welke wijze u rekening gehouden heeft met de verscheidenheid aan haalbare aanbestedingsopties? (vraag 68)*

In het onderzoek *Vervoerconcessie HRN: praktische voorwaarden en aandachtspunten voor gunning* zijn elf mogelijke ordeningsvarianten die variëren in de mate van marktwerking. Zes van de ordeningsvarianten bevatten (voorwaardelijke) aanbestedingsopties voor het Hoofdrailnet. In mijn brief concludeer ik op basis van de inzichten van het onderzoek dat deze aanbestedingsopties alleen onder bepaalde randvoorwaarden, waaronder met name de netwerkindeling, te realiseren zijn.

*Wordt het hoofdrailnet door deze onderhandse gunning niet groter, omdat NS zowel het hoofdrailnet onderhands gunt als parallel mee kan bieden op regionale spoorconcessies? En conflicteert dit niet met het Europees beleid van openstelling van de spoorwegsector? (vraag 70)*

De omvang van het Hoofdrailnet wordt bepaald door het Besluit hoofdrailnet, niet door het marktaandeel van NS op de Nederlandse spoormarkt. Ik bereid de decentralisatie van enkele sprinterdiensten voor en verken actief de mogelijkheden om internationale treindiensten door open toegangvervoerders uit te laten voeren. Daarnaast biedt open toegang vanaf 2025 ook op het binnenlandse spoor mogelijkheden voor nieuwe vervoerders. Het is niet bij voorbaat te voorspellen in welke mate dit leidt tot een verschuiving in de marktpositie tussen de diverse vervoerders.

*Wordt het niet enkel complexer om (gedeeltelijke) aanbesteding van het hoofdrailnet mogelijk te maken, door nu een optie om dit nu al te doen voorbij te laten gaan? (vraag 72)*

Nee, een aantal randvoorwaarden moet worden gerealiseerd om in de toekomst het Hoofdrailnet aan te kunnen besteden, ongeacht de precieze periode waarin dit gebeurt. Bij randvoorwaarden gaat het onder andere om de juiste indeling van het spoornetwerk die het mogelijk maakt delen van het HRN af te splitsen in aparte (regionale) concessies die aanbesteed zouden kunnen worden. Dat wordt in het Toekomstbeeld OV in de netwerkuitwerking uitgewerkt de komende tijd. De complexiteit neemt eerder toe wanneer deze randvoorwaarden overhaastig worden gerealiseerd om zo snel mogelijk aan te kunnen besteden.

*Kunt u aangeven wat u in de volgende concessie verwacht van NS voor wat betreft de kwaliteit van het vervoersproduct als het aantal vervoersdiensten op diverse trajecten? (vraag 82)*

De belangrijkste voorwaarde voor de onderhandse gunning van de HRN-vervoersconcessie aan NS is dat de prestaties verder verbeterd worden. Hierbij vraag ik tevens van NS om in staat te zijn en blijven om tijdig en slim in te spelen op reizigersontwikkelingen en nieuwe ontwikkelingen. In de nieuwe concessie zal ik specificeren wat ik voor wat betreft de kwaliteit van het vervoerproduct én het aantal vervoerdiensten op diverse trajecten verwacht van NS. Dit doe ik allereerst door de brede (strategische) kaders vast te stellen in het beleidsvoornemen. Op basis hiervan werk ik toe de tactische en operationele uitwerking van deze kaders in het Programma van Eisen en in de concept-vervoerconcessie voor het HRN. Deze kaders worden de komende jaren aan uw Kamer voorgelegd.

Daarnaast zal ik duidelijker de reikwijdte van de HRN-vervoerconcessie – het concessievolume- afbakenen, zodat duidelijk is welk vervoer er aanvullend aan de HRN concessie nog over blijft voor opentoeegangtoetreders op de louter binnenlandse markt en voor de prioriteringsregels zoals ik die voor ogen zie bij de herziening van de capaciteitsverdelingsregels.

*Wat houdt de «verbetering in transparantie over het eigen functioneren» voor NS, naast het verplicht verstrekken van gegevens over het gebruik van het openbaar vervoer, in? (vraag 84)*

Ik vind het van het belang dat ik als concessieverlener effectief en efficiënt kan sturen op de NS. Om die reden heeft de NS als concessienemer bepaalde informatieverplichtingen naar mij als concessieverlener, onder andere over het eigen functioneren. Ook in mijn rol als stelselverantwoordelijke én voor andere relevante stakeholders is informatie essentieel om (beleids-)beslissingen op te kunnen nemen. In de praktijk functioneert de informatieverstrekking door NS niet optimaal, onder meer door een beroep op bedrijfsvertrouwelijkheid. Ik wil dan ook een verbetering van NS zien ten aanzien van de informatie die zij verstrekt, waarbij vertrouwelijke gegevens uiteraard vertrouwelijk blijven. Zo kan de aansturing verbeteren, de publieke belangen beter worden geborgd en het openbaar vervoernetwerk in Nederland beter functioneren. Dat is ook relevant in het kader van de stappen die ik wil zetten om op termijn de mogelijkheid te hebben om delen van het HRN-netwerk aan te kunnen besteden. Ook wil ik zicht krijgen op de systeemtaken in het stelsel die nu binnen de uitvoering van de HRN-vervoerconcessie worden uitgevoerd maar breder strekken. Ik wil dit de komende tijd verder uitwerken om te bepalen wat ik opneem in de nieuwe HRN-vervoerconcessie en waar ik ervoor kies bepaalde transparantie-verplichtingen in regelgeving op te nemen.

*Is de optie overwogen om, net als in het stadsvervoer, reciprociteit toe te passen bij het verlenen van de hoofdrailnetconcessie? (vraag 71)*

De vraag kan doelen op het inmiddels vervallen artikel 109 van de Wet personenvervoer 2000 die deelname aan een aanbesteding uitsloot als een vervoerder zelf geen aanbestede concessie had. Als dit artikel nog wel kracht van wet had, dan is de vraag of NS uitgesloten moet worden van biedingen op andere vervoersconcessies. Rationale hiervoor zou zijn dat NS door haar positie op het Hoofdrailnet een prikkel kan hebben om verlieslatend te bieden op andere concessies. Dit is een maatregel waar de ACM ook op ingaat in haar update van de quickscan personenvervoer 2013. Gelet op het belang van de concurrentiedruk van NS en op de beheersmaatregelen die er zijn om verlieslatende biedingen tegen te gaan, acht de ACM een verbod op meebieden van de NS niet passend. Daarnaast wijst de ACM op het feit dat het risico op verlieslatende biedingen niet bij elke concessie speelt.

*Waarom wordt NS beloond voor de al bijna 20 jaar durende falende prestatie op de Hogesnelheidslijn-Zuid (HSL-Zuid)? Wanneer neemt u de reiziger serieus en kiest u voor een heraanbesteding van deze lijn, inclusief het binnenlands vervoer? (vraag 23)*

De laatste jaren zijn de prestaties op de HSL verbeterd en voldoen NS (en ProRail) aan de prestatie-eisen (bodemwaarde) voor punctualiteit op de HSL, zoals blijkt uit de Mid Term Review<sup>6</sup>. Ik deel de wens van uw Kamer om het vervoer over de HSL-Zuid te verbeteren. De reiziger staat centraal bij mijn keuze om de binnenlandse vervoerdiensten over de HSL-Zuid onderdeel te laten blijven van de HRN-vervoerconcessie. Uit onderzoek *Ordering van de HSL-Zuid* blijkt dat als het binnenlandse vervoer over de HSL-Zuid afzonderlijk wordt aanbesteed het door operationele risico's onzeker wordt in hoeverre dezelfde capaciteit kan worden geboden als in de huidige situatie. Ook komt de samenhang in het netwerk onder druk te staan bij aanbesteding. De afgelopen jaren konden binnenlandse reizigers gebruik maken van geïntegreerde verbindingen over de HSL-Zuid doordat het onderdeel is van het hoofdrailnet.

Uiteraard stuur ik er ondertussen op dat NS, en ook ProRail, zich onverminderd inzet om de prestaties op de HSL-Zuid te verbeteren. Voor de internationale vervoerdiensten over de HSL-Zuid zie ik meer kansen voor de reiziger middels verdere marktwerking. Er is sprake van een groeiende vraag, meerdere vervoerders zijn geïnteresseerd en de risico's voor de netwerksamenhang en de operatie zijn kleiner. Ik wil in eerste instantie verkennen welke kansen open toegang op de internationale verbindingen biedt, maar ik sluit ook een (al dan niet aan te besteden) concessie niet uit.

*Waaruit blijkt dat het aanbesteden van de HSL-Zuid zou leiden tot een minder samenhangend netwerk voor de reiziger en onzekerheid over de optimale benutting van de complexe infrastructuur? (vraag 85)*

In het onderzoek *Ordering van de HSL-Zuid* wordt veel aandacht besteed aan het feit dat aanbesteden van de HSL-Zuid zou leiden tot een minder samenhangend netwerk voor de reiziger en onzekerheid over de optimale benutting van de HSL-Zuid corridor. Bij aanbesteding van de binnenlandse vervoersdiensten over de HSL-Zuid wordt het landelijke binnenlandse netwerk opgesplitst, wat nadelen brengt voor zowel de reiziger als de vervoerder. De reiziger krijgt te maken met meerdere klantinterfaces (zoals overstappen) en vervoersdiensten die niet vanzelfsprekend op elkaar aansluiten. De vervoerder kan de infrastructuur niet optimaal benutten omdat er een knip in het netwerk wordt gemaakt die het moeilijk maakt om treinen zo efficiënt mogelijk in te zetten. Daarnaast is bij aanbesteding van het binnenlandse vervoer sprake van veelvuldige samenloop met de HRN-vervoerder op delen van het traject. De verwachting van de onderzoekers is dat de coördinatie op deze delen van het traject moeizamer verloopt met twee vervoerders dan met een enkele vervoerder.

#### **4. Internationale verbindingen en open toegang**

*Is het doel van de internationale marktverkenning om mogelijkheden te onderzoeken voor additionele bestemmingen of komt dit in plaats van het huidige internationale aanbod? Is een aanbesteding van internationale verbindingen of een Europese concessie niet veel kansrijker dan een uitsluitend open toegang, waarbij het belang van (particuliere) investeerders voorop staat in plaats van het publieke belang? Ziet u mogelijk-*

<sup>6</sup> Bijlage bij Kamerstuk 29 984, nr. 898.

*heden voor een Europese concessie? Hoe kan zo iets worden vormgegeven? (vraag 43)*

*Hoe zorgt u ervoor dat vanaf 2025 minimaal hetzelfde internationale treinreisaanbod geldt als nu onder de huidige hoofdrailnetconcessie het geval is? (vraag 45)*

De marktverkenning heeft betrekking op het huidige internationale aanbod en moet uitwijzen welke verbindingen tot stand zullen komen vanuit de markt. Met de marktverkenning wil ik bezien welk aanbod voor internationale verbindingen vanuit de markt tot stand komt zonder concessie. Als blijkt dat het aanbod onvoldoende is, kan ik de verbinding alsnog via een separate concessie regelen of tijdelijk onderbrengen in de nieuwe HRN-vervoerconcessie. Hierdoor borg ik dat het aanbod niet verslechtert.

Niet altijd liggen contracten of concessies voor de hand, omdat dit in gezamenlijkheid met een andere lidstaat moet worden vormgegeven via gezamenlijk opdrachtgeverschap of optredend namens een andere lidstaat. Voor dit laatste geval doe ik momenteel ervaring op bij de internationale verbinding Eindhoven–Düsseldorf. Ook kan een concessie alleen als de andere lidstaten ook openbare dienstcontracten voor dergelijke diensten hanteren. Dat is bijvoorbeeld in Duitsland op de lange afstandsverbindingen niet aan de orde. Voor die afstanden geldt open toegang (zoals blijkt uit de quickscan *Ervaringen met open toegang van de EU-lidstaten*<sup>7</sup>).

*Hoe realistisch is het dat zich in Nederland naar aanleiding van een marktverkenning aanbieders zullen melden, gezien het feit dat de internationale spoormarkt al jaren geleden is geliberaliseerd en opengesteld voor nieuwe aanbieders, hetgeen tot nu toe nauwelijks tot nieuwe aanbieders of nieuwe diensten heeft geleid? (vraag 62)*

Door het Europese Vierde Spoorwegpakket is de markt nog verder opengegaan. Dat kunnen internationale aanbieders benutten om binnenlandse reiziger mee te nemen en binnen Nederland te vervoeren. Hierdoor neemt de kans op een rendabele exploitatie van een internationale verbinding toe. Ook blijkt uit het onderzoek *Ordering van de HSL-Zuid* dat de markt van mogelijke aanbieders in de laatste jaren gegroeid is. De condities om internationale verbindingen onder open toegang tot stand te brengen worden daardoor gunstiger.

*Heeft u al met onze buurlanden, waar internationale verbindingen doorheen rijden, afgestemd over de beoogde internationale marktverkenning en de mogelijke noodzaak tot aanbesteden van treindiensten in dan wel door het land in kwestie? Zo ja, waren zij bereid hieraan mee te werken? Zo nee, wanneer bent u dat van plan? (vraag 58)*

Over de grensoverschrijdende verbindingen en bijbehorende ambities, ook in het kader van het toekomstbeeld OV, wordt regelmatig met onze buurlanden gesproken. Zo werken 27 lidstaten op mijn initiatief samen om het internationaal personenvervoer per spoor te verbeteren. Ik heb ook regelmatig contact met mijn ambtsgenoten uit de directe buurlanden over de kansen om de diverse grensoverschrijdende verbindingen te verbeteren waar dit aanpassingen aan de infrastructuur vereist of juridische

<sup>7</sup> Quickscan *Ervaringen van EU-lidstaten met open toegang, Het recht op toegang tot de binnenlandse spoormarkt voor personenvervoer voor de inwerkingtreding van het Europese Vierde Spoorwegpakket*, Ministerie van IenW, d.d. 24 december 2019. Te vinden via [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).

afspraken betreft, zoals in het geval van de Eurostar tussen Nederland en het Verenigd Koninkrijk. Samen willen we achterhalen welke vervoersvraag deze landen willen accommoderen voor internationaal personenvervoer per spoor, inventariseren wij de knelpunten die een internationale verbinding in de weg staan en bekijken wij of het waarschijnlijk is dat de markt een dienst tot stand brengt. De marktverkenning kan naar verwachting hierbij een belangrijke bijdrage leveren. Ik zal de uitkomsten hiervan met de buurlanden bespreken, in het bijzonder als mogelijke knelpunten leiden tot de behoefte aan gezamenlijke actie.

*Is of wordt er een risicoanalyse uitgevoerd voorafgaand aan de beslissing om een marktverkenning voor al het internationaal spoorvervoer uit te voeren, zoals in de aanbevelingen van de parlementaire enquête Fyra is opgenomen? Is duidelijk welke bestaande plannen en uitbreidingen van internationale, grensoverschrijdende verbindingen nu onzeker worden? Zo nee, waarom niet? (vraag 59)*

De marktverkenning vormt juist het fundament van een grondige risico-afweging. Uit de marktverkenning moet blijken of een dienst tot stand gebracht kan worden door de markt of dat er gebruik gemaakt moet worden voor een concessie om deze dienst te borgen. Ik kijk daarbij ook naar knelpunten die exploitatie van een traject door de markt in de weg staan. Ik wil op die manier voorkomen dat het internationale aanbod wegvalt.

*Op welke termijn kan de Kamer de marktverkenning ontvangen waarin is onderzocht welke internationale verbindingen onder open toegang tot stand kunnen komen? (vraag 94)*

*Is het mogelijk dat de in het debat op 25 juni 2020 over het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) door u toegezegde marktverkenning voor de verbinding Heerlen–Aken in het vierde kwartaal van dit jaar aan de Kamer wordt aangeboden? (vraag 3)*

De resultaten van de marktverkenning worden in het voorjaar van 2021 verwacht. Dit najaar (voor het NO MIRT) informeer ik uw Kamer via een voortgangsbrief over mijn plannen voor internationaal personenvervoer in brede zin, waaronder ook de verbinding Heerlen–Aken.

*Aan welke aanvullende diensten denkt u als u het heeft over mogelijkheden voor open toegang-vervoerders om zonder concessie aanvullende diensten aan te bieden op het Nederlandse spoornetwerk? (vraag 83)*

Bij aanvullende diensten denk ik aan verbindingen of frequenties binnen een concessiegebied of over de grenzen van een concessiegebied die nog niet tot stand zijn gebracht omdat ze geen deel uitmaken van of vallen binnen de scope van een concessie.

*Klopt het dat er naast de huidige open toegang op internationaal spoor, nu ook vanaf 2021 open toegang op bestaande gedecentraliseerde lijnen komt en vanaf 2025 open toegang op het hoofdrailnet zelf komt? Klopt het dat er daarmee feitelijk overal concurrentie op het spoor wordt geïntroduceerd? (vraag 55)*

Ja, dat klopt.

*Hoe verhoudt uw brief over het hoofdlijnenbesluit spoorordering, waarin staat dat toekomstige opgaven in het openbaar vervoer (ov) een sterke publieke sturing vergen, zich tot de internationale marktverkenning en meer marktwerking op het Nederlandse spoor, dat juist leidt tot commer-*



*ciële doelen en bijbehorende prikkels? Is dat niet in tegenspraak met elkaar? (vraag 39)*

Grotere reizigersaantallen, een druk(ker) bereden netwerk en steeds meer vervoerders (o.a. als gevolg van open toegang) betekent dat het nog essentiëler wordt om adequate sturing en coördinatie binnen de spoorsector te organiseren. Het feit dat er meer concurrentie zijn intrede doet op het Nederlandse spoor wil niet zeggen dat ik geen mogelijkheden heb om die sturing en coördinatie te organiseren. Om opentoeegangvervoer in goede banen te leiden en *cherry picking* te voorkomen wil ik randvoorwaarden stellen. Daarvoor neem ik onder meer maatregelen via de capaciteitsverdelingsregels en maak ik het mogelijk dat er een heffing kan worden opgelegd om negatieve financiële effecten op het concessie-vervoer als gevolg van opentoeegangtoetreders te kunnen mitigeren.

*Hoe beoordeelt u het feit dat Nederland één van de drukst bereden spoornetwerken ter wereld heeft (internationale benchmark, pagina 6)? Hoe voorkomt u verdringing van binnenlandse treindiensten en daarmee verslechtering van het binnenlandse aanbod voor reizigers, gezien het feit dat het alleen maar drukker zal worden met open toegang tot het hoofdrailnet per 2025? (vraag 56)*

De benuttingsgraad in Nederland is vergeleken met andere Europese landen hoog. De drukte op het spoor leidt op sommige delen van het netwerk tot een schaarste van de capaciteit. Daarom is het belangrijk om door middel van de capaciteitsverdeling een goede afweging te maken over welke trein wanneer mag rijden. Ik zorg daarbij voor een goede samenhang tussen opentoeegangvervoer en het concessievervoer, met als doel zowel de internationale reiziger als de binnenlandse reiziger optimaal te bedienen.

*Hoe voorkomt u bij open toegang op het hoofdrailnet straks het fenomeen van «cherry picking» en de daarmee samenhangende negatieve gevolgen? (vraag 42)*

*Cherry picking* wordt op drie manieren voorkomen. Ten eerste toetst de ACM op aanvraag de impact van de opentoeegangtoetreding op de concessie door middel van een zogenaamde economische evenwichtstoets. Als door afstroming van reizigers de economische stabiliteit van de concessie in het gedrang komt wordt de toetreding beperkt of toegestaan onder bepaalde voorwaarden. Ten tweede kan ik in de capaciteitsverdeling rekening houden met concessies voor binnenlandsvervoer, waardoor de mogelijkheid qua *cherry picking* beperkt kan worden waar nodig. Ten derde bestaat de mogelijkheid om een heffing op te leggen ter compensatie van de inkomstenderving van de concessie. Hiermee kunnen de eventuele negatieve financiële effecten van *cherry picking* gedeeltelijk worden gecompenseerd.

*Is het niet zo dat elke internationale (intercity-)verbinding geïntegreerd moet worden in de dienstregeling van het intercitynet en dat een dergelijke verbinding alleen rendabel kan zijn als deze ook openstaat voor binnenlandse reizigers? Hoe voorkomen we dat aanbieders van nieuwe open toegang internationale intercity's op deze manier toegang krijgen tot de lucratieve Nederlandse intercitymarkt en daar de krenten uit de pap van NS halen? (vraag 47)*

*Betekent het toelaten van open toegang op de HSL-Zuid dat een open toegangsvervoerder die daarop inspringt, ook binnenlandse reizigers mag meenemen? Zo nee, hoe denkt u dan dat een renderende business case*

*voor zulke partijen haalbaar is, zonder te antwoorden dat dit nu eenmaal aan de markt is om te bepalen? (vraag 24)*

Door de komst van het Vierde Spoorwegpakket vervalt in 2025 voor het HRN de beperking voor internationale vervoerders om binnenlandse reiziger mee te nemen en binnen Nederland te vervoeren. Hierdoor neemt de kans op een rendabele exploitatie van een internationale verbinding toe. Met de maatregelen om *cherry picking* te voorkomen (zie voorgaande vraag), verwacht ik dat de negatieve effecten beperkt blijven.

*Hoe borgt u het publieke belang bij buitenlandse open toegang die op ieder gewenst moment «de stekker uit hun operatie kunnen trekken»? (vraag 46)*

Wanneer een opentoeegangvervoerder een dienst van publiek belang staakt dan kan ik als noodmaatregel voor behoud van de dienst (tijdelijk) een concessie inrichten of onderbrengen bij de HRN-vervoerconcessie. Zo borg ik de continuering van diensten van algemeen belang.

*Hoe worden consumentenorganisaties en vakbonden in de toekomst tijdig betrokken bij open toegang-verbindingen, zowel binnenlandse als grensoverschrijdende? Is hier, net als bij het hoofdrailnet, sprake van een wettelijk adviesrecht? Zo nee, waarom niet? (vraag 2)*

Er is geen sprake van een wettelijk adviesrecht zoals dat bij concessieverlening voor consumentenorganisaties geldt. Verbindingen die in open toegang tot stand komen betreffen een marktinitiatief vanuit een vervoerder. De vervoerder zal naar verwachting alleen het initiatief nemen om in open toegang vervoerdiensten aan te bieden als er een reizigerspotentieel is en de vervoerdienst voorziet in een bepaalde behoefte van de reiziger. Om te inventariseren of en welke marktinitiatieven in open toegang tot stand komen, voer ik een marktverkenning uit voor de internationale treinverbindingen.

## **5. Decentralisatie**

*Wordt in het overleg met de provincies Friesland, Drenthe en Overijssel – naast de inhoudelijke, financiële en juridische aspecten – ook gekeken naar het reizigersbelang bij de decentralisaties van de in het regeerakkoord genoemde spoorlijnen? (vraag 1)*

*Wat is de toegevoegde waarde voor reizigers van het decentraliseren van de treindienst Zwolle–Leeuwarden? (vraag 61)*

*Op welke wijze is de meerwaarde voor de reiziger van de decentralisatie Zwolle–Leeuwarden vastgesteld? Kunt u de Kamer hier alsnog over informeren? (vraag 31)*

Ja, het reizigersbelang staat bij mogelijke decentralisaties voorop. Een decentralisatie van een sprinterdienst moet leiden tot een beter geïntegreerd regionaal OV zonder dat het ten koste gaat van de directe intercityverbindingen met de rest van het land.

Op 20 november 2018 heb ik uw Kamer geïnformeerd over de quickscan mogelijke decentralisatie van vier sprinterdiensten<sup>8</sup>. De resultaten lieten zien dat de regio's mogelijkheden zien voor hogere frequenties en nieuwe stations. Zo staat in het bestuursakkoord van gedeputeerde staten van de provincie Fryslân dat met de decentralisatie meerwaarde voor de reiziger

<sup>8</sup> Quickscan mogelijke decentralisatie vier sprinterdiensten, bijlage bij Kamerstuk 29 984, nr. 797.

bereikt wordt door een betere afstemming met de diensten waarvoor de provincie al concessieverlener is. Ook het regeerakkoord gaat uit van het tot stand komen van een regionaal geïntegreerd aanbod van trein, tram/metro en bus.

*Welk aandeel van de potentiële stoptreinreizigers krijgt te maken met twee vervoerders bij de decentralisatie van de treinverbinding Zwolle–Leeuwarden, waar deze reizigers nu te maken hebben met één vervoerder en dus niet hoeven over te stappen? (vraag 4)*

*Is inzichtelijk gemaakt hoeveel reizigers er straks moeten overstappen tussen twee vervoerders en hoeveel reizigers een vervoerderskeus krijgen bij de drie overgebleven mogelijke decentrale lijnen Zwolle–Leeuwarden, Zwolle–Groningen en Apeldoorn–Enschede? En is inzichtelijk gemaakt hoeveel reizigers overstappen van stoptreinstations op een bus? (vraag 50)*

Voor alle sprinterdiensten geldt dat reizigers voor een vervolgreis per ov moeten overstappen na de reis op het sprintertraject. Door decentralisatie leidt dit mogelijk tot een extra uit- en incheck. Ook geldt voor alle sprinterdiensten dat alle reizigers een vervoerkeus hebben voor een reis tussen intercityhaltes op het traject. Deze reizen kunnen of per intercity of per sprinter worden afgelegd.

Uit de analyse van reizigersstromen op basis van OV-Chipkaartdata blijken de volgende overstaprelaties:

	Overstap naar bus <sup>1</sup>	Overstap naar NS	Overstap naar regionale spoorvervoerder
Apeldoorn–Enschede	11%	28%	6%
Zwolle–Groningen	11%	21%	4%
Zwolle–Leeuwarden	11%	21%	5%

<sup>1</sup> Kanttekening hierbij is dat het percentage overstap naar bus mogelijk hoger is, omdat in de overstap-informatie uit de Informatiehuishouding van Translink alleen bushaltes zijn opgenomen waar de naam van het station ook in de naam van de bushalte staat. Daarom zijn enkele bushaltes nabij stations toen niet meegenomen.

*Hoe wenselijk acht u het dat op station Leeuwarden drie treinvervoerders actief zullen zijn en op station Zwolle vier, wat mogelijk wordt met de voorgenomen decentralisaties van sprinterdiensten? Hoe wordt voorkomen dat verschillende betaal- en tariefsystemen problemen zullen veroorzaken voor de reiziger? (vraag 5)*

Het actief zijn van meerdere vervoerders op een station is onderdeel van de afweging van een regio bij mogelijke decentralisatie. Er is een gerichte aanpak om problemen bij het in- en uitchecken bij verschillende vervoerders tegen te gaan. Zo is het gebruikersgemak voor reizigers onder andere verbeterd door de inrichting en communicatie op stations, het invoeren van een landelijk interoperabele papieren OV-chipkaart voor eenmalig gebruik uit de kaartjesautomaat en de automatisering van het compensatieproces bij een vergeten check-out (uitcheckgemist.nl). Verder is het voor reizigers technisch niet meer mogelijk om op stations met poortjes van verschillende vervoerders bij een verkeerde vervoerder uit te checken.

*Hoe voorkomt u duurdere treinkaartjes tussen Zwolle en Leeuwarden, aangezien eerder bij de decentralisatie van de treindiensten in Limburg de treinkaartjes van Arriva duurder zijn geworden dan de treinkaartjes van NS op hetzelfde traject? (vraag 51)*

Bij een mogelijke decentralisatie van de sprinterdienst Zwolle–Leeuwarden is de provincie verantwoordelijk voor het vaststellen van het tarief. Zij hebben tariefvrijheid.

*Kunt u nauwgezet en voor elk van de verbindingen Zwolle–Groningen en Apeldoorn–Enschede aangeven hoe de betrokken gedeputeerden aankijken tegen decentralisatie van die lijnen? (vraag 15)*

*Heeft u overleg gevoerd met gedeputeerden rondom het decentraliseren van verbindingen Zwolle–Groningen en Apeldoorn–Enschede? Spant u zich alsnog in om de decentralisatie van die lijnen te versnellen? (vraag 77)*

Ik heb vanuit de gedeputeerden van de provincies Groningen, Drenthe en Overijssel (over de sprinterdienst Zwolle–Groningen) en de provincies Overijssel en Gelderland (over de sprinterdienst Apeldoorn–Enschede) een helder bestuurlijk signaal ontvangen. Deze provincies zien net als ik mogelijkheden om met decentralisatie tot verbeteringen voor de reiziger te komen. Een belangrijke voorwaarde die de provincies hierbij stellen is dat de sprinterdiensten opgenomen kunnen worden in bestaande regionale treinconcessies. Dat is juridisch pas weer mogelijk bij een volgende aanbesteding van deze regionale treinconcessies. Voor de sprinterdiensten Apeldoorn–Enschede en Zwolle–Groningen geldt dat de bestaande regionale treinconcessies aflopen in respectievelijk 2032 en 2035. Voor wat betreft het Rijk is dit overigens geen harde randvoorwaarde. Ik blijf hierover de komende jaren met de regio's in gesprek, onder meer in het kader van het opstellen van het uitgangspuntenkader.

*Is het waar dat zij hebben aangegeven de lijnen wel (eerder) te willen ontvangen, mits voorzien van de juiste instrumenten die het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) moet meeleveren, zoals een bijdrage in het beheer en onderhoud van de spoorlijn? (vraag 16)*

*Heeft u aangegeven bereid te zijn om die benodigde instrumenten en middelen mee te leveren? Zo nee, waarom heeft u dit niet gedaan? Zo ja, kunt u gedetailleerd uiteenzetten wat uw aanbod aan de provincies was? (vraag 17)*

*Is de betrokken regionale overheden een decentralisatieconvenant in het vooruitzicht gesteld? Zo nee, bent u bereid daarover alsnog overleg te hebben met de betrokken overheden? (vraag 78)*

De betrokken provincies hebben richting mij niet aangegeven de betreffende sprinterdiensten (eerder) te willen ontvangen als bepaalde voorwaarden worden ingevuld.

De infrastructuur waar de betreffende sprinterdiensten over rijden wordt op kosten van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat onderhouden door ProRail. In algemene zin geldt dat de decentrale overheid bij een decentralisatie een vergoeding krijgt van het Ministerie van IenW voor de exploitatie van de betreffende sprinterdienst. De hoogte van dit bedrag is onder meer afhankelijk van de mate van verliesgevendheid van de dienst en wordt vastgelegd in een decentralisatieconvenant. De financiële aspecten van mogelijke decentralisaties neem ik mee bij het opstellen met alle betrokkenen van het uitgangspuntenkader.

*Kunt u op hoofdlijnen het tijdpad schetsen van de eventuele decentralisatie van de sprinterdiensten Zwolle–Groningen en Apeldoorn–Enschede? Wanneer denkt u dat over het al dan niet decentraliseren van deze sprinterdiensten een definitief besluit kan worden genomen? (vraag 95)*

*Kunt u aangeven op welke wijze de regionale overheden worden betrokken bij het besluit over het mogelijk decentraliseren van deze sprinterdiensten? (vraag 96)*

Deze sprinterdiensten kunnen indien daartoe wordt besloten eventueel worden opgenomen in bestaande regionale treinconcessies. Voor de sprinterdiensten Apeldoorn–Enschede en Zwolle–Groningen geldt dat de bestaande regionale treinconcessies aflopen in respectievelijk 2032 en 2035. De provincies hebben aangegeven graag tijdig bij de voorbereiding op de aanbestedingen van deze regionale treinconcessies weer met elkaar in gesprek over de mogelijke decentralisaties. In de nieuwe HRN-vervoerconcessie zal als voorwaarde worden opgenomen dat NS meewerkt aan de mogelijke decentralisaties.

*Zijn de financiële effecten van mogelijke decentralisaties uit het regeerakkoord onderzocht op het gebied van infrastructuurinvesteringen? (vraag 33)*

Nee, dit is nog niet mogelijk. Pas als bij een decentralisatie bekend is welke veranderingen zullen optreden (bijvoorbeeld andere vervoerder, ander materieel, andere dienstregeling) kan worden onderzocht of investeringen in de infrastructuur noodzakelijk zijn.

*Hoe kan het dat u doorgaat met verdere decentralisaties van lijnen en marktwerking, terwijl de onderzoeken die ten grondslag liggen aan het marktordeningsbesluit of stellen dat er geen bewijs is dat aanbestedingen in het ov werken (Effecten van openbaar aanbesteden in het openbaar vervoer, pagina 120), of «in beperkte mate kansrijk en beperkt realistisch» zijn? (Inno-V, pagina 69) (vraag 54)*

*Waarom gaat u verder met het decentraliseren van sprinterdiensten op intercitylijnen, als eerdere onderzoeken hebben aangetoond dat dit geen meerwaarde heeft, maar wel risico's en nadelen? (vraag 32)*

*Als is gebleken dat er geen causaal en aantoonbaar verband is tussen marktwerking en de waargenomen ontwikkelingen en behaalde prestaties, zoals u schrijft in uw brief, waarop is uw aanname dan gebaseerd dat aanbesteding van regionale lijnen heeft bijgedragen aan de verbeterde prestaties in het regionale, geïntegreerde openbaar vervoer? (vraag 30)*

*Hoe verhoudt de conclusie in het onderzoek Effecten van aanbesteden, dat het verband tussen marktwerking en betere prestaties niet aantoonbaar is, zich tot het kabinetsbesluit om meer decentralisatie en meer marktwerking op het spoor mogelijk te maken? (vraag 60)*

*Wat is uw motivatie om niet te kiezen voor bijvoorbeeld de aanbesteding van de sprinterdiensten, zoals ook in het rapport van Inno-V als optie wordt aangemerkt? En is de bereidheid in de markt voor deze mogelijkheid onderzocht? (vraag 69)*

In het onderzoek *Effecten van openbaar aanbesteden in het openbaar vervoer* wordt de ontwikkeling geschetst dat na de introductie van marktwerking in de Wet personenvervoer in 2000 en de decentralisatie van sprinterdiensten die uitlopers vormen van het Nederlands spoor-netwerk in de regio een sterke verbetering van het OV te zien is geweest.

De regionale reizigers kregen een beter product met meer frequenties en betere aansluitingen tussen trein, tram, bus en/of metro, met inzet van comfortabel en veelal nieuw en duurzamer materieel. De klanttevredenheid is dan ook sterk omhoog gegaan op die trajecten. In de afgelopen twee decennia is het OV over de gehele linie, ook daar waar het OV is inbesteed en onderhands gegund, het aanbod en de *efficiency* van het openbaar vervoer toegenomen en de klanttevredenheid gegroeid. De onderzoekers kunnen geen aantoonbaar verband vinden tussen marktwerking en de waargenomen ontwikkelingen als gevolg van veelheid aan ontwikkelingen binnen en buiten de sector en een beperkte hoeveelheid statistisch betrouwbare gegevens. Wel vinden de onderzoekers het aannemelijk dat de concurrentie bij aanbestede concessies en de dreiging van concurrentie bij de onderhands gegunde concessie hebben bijgedragen aan de verbeterde prestaties, zowel financieel als voor reizigers. De ACM heeft in haar update van de quickscan personenvervoer 2013 aangegeven dat een minimum van drie bidders op aanbestedingen van regionale vervoerconcessies wenselijk is.

In het onderzoek *Vervoerconcessie HRN: praktische voorwaarden en aandachtspunten bij gunning* wordt gesteld dat het vergaand decentraliseren van heel veel meer (sprinter)diensten over het gehele netwerk afbreuk kan doen aan de gewenste samenhang in het netwerk. Er ontstaat een risico op versnippering van het netwerk en dit kan in toenemende mate leiden tot complexiteit doordat er meer afstemming nodig is (over prioritering bij capaciteitsverdeling tussen IC's en sprinters, afstemming over tarieven, verkoop en informatie, meerdere incheckpaaltjes, etc). De complementariteit tussen IC's en sprinterdiensten wordt dan steeds complexer door de verdeling van het opdrachtgeverschap van overlappende diensten over meerdere overheden. Het adaptief vermogen van het hele systeem neemt verder af door verschillende contracten en looptijden van concessies.

Juist voor de reiziger wil ik de samenhang in het netwerk bewaken. Dat wil niet zeggen dat er niet meer gedecentraliseerd kan worden. Ik zie decentralisatie als een potentieel instrument bij netwerkoptimalisatie om zowel de landelijke als de regionale reiziger een beter product te bieden. Mijn uitgangspunt is dat decentralisatie niet leidt tot versnippering en dat optimalisatie in de regio samengaat met de landelijke samenhang in het netwerk. Daarom stel ik een uitgangspuntenkader op met o.a. de regio's dat ik uw Kamer naar verwachting in 2021 toestuur.

*Waarom noemt u alleen de groei en hoge waardering voor regionale treindiensten, terwijl die op het hoofdrailnet harder groeide en hoger werd gewaardeerd? Blijkt daar niet juist uit dat mensen bij voorkeur met NS reizen? (vraag 38)*

Uit het onderzoek *Effecten van openbaar aanbesteden in het OV* blijkt dat de reizigerstevredenheid bij regionale vervoerconcessies die openbaar zijn aanbesteed en de onderhands gegunde vervoerconcessie voor het Hoofdrailnet in de afgelopen 12 jaar beide een continue groei hebben doorgemaakt. Momenteel zit het klantoordeel van beide type concessies op hetzelfde hoge niveau. Reizigers waarderen dus beide soorten treindiensten.

*Kan in beeld worden gebracht in hoeverre de gerealiseerde verbeteringen op de reeds gedecentraliseerde spoorlijnen te relateren zijn aan publieke investeringen in materieel en infrastructuur? (vraag 52)*

Uit het onderzoek *Effecten van openbaar aanbesteden in het OV* blijkt dat gerealiseerde verbeteringen bij gedecentraliseerde spoorlijnen onder andere te maken hebben met de inzet van nieuw materieel en beter op de reiziger afgestemde dienstregelingen. Een deel van deze verbeteringen wordt betaald uit publieke middelen en een deel door de vervoerder. Het is niet mogelijk om het aandeel van de publieke investeringen in de verbetering te destilleren.

*In hoeverre zijn de omzet- en winstcijfers van commerciële vervoerders publiekelijk in te zien, bijvoorbeeld in openbare jaarverslagen? Staat hier ook de hoogte van de bezoldiging in van de topbestuurders van de regionale, commerciële vervoerders? Zo nee, waarom niet? Bent u bereid deze alsnog inzichtelijk te maken? (vraag 53)*

De financiële resultaten van de regionale vervoerders zijn terug te vinden in openbare jaarverslagen. De bezoldiging van de bestuurders hoeft hier niet altijd wettelijk in vermeld te worden en is voor mij ook niet beschikbaar.

*Hoe gaat u verzekeren dat lijnen die nu in het hoofdrailnet liggen maar ook gedecentraliseerd kunnen worden, zoals uitlopers of specifieke regionale lijnen, ook daadwerkelijk gedecentraliseerd worden? Wanneer is het kader dat u daarvoor wil opstellen klaar en welke ambitie legt u in dat tijdspad? Kunt u garanderen dat het kader daarvoor binnen zes maanden gereed is, dat u daarbij de regionale overheden en regionale vervoerders zal betrekken en dat uitvoering van dat kader – inclusief concrete decentralisatie van meer individuele lijnen – per 2025 of 2026 alsnog zijn beslag krijgt? Zo nee, waarom niet en welk perspectief biedt u dan aan de Kamer, de reiziger en de sector? (vraag 11)*

*Bent u van plan per individuele spoorverbinding te beoordelen of aanbesteding van die individuele verbinding mogelijk is, in samenwerking met zowel NS als regionale vervoerders? (vraag 73)*  
*Liggen er op dit moment nog losse lijnen in het hoofdrailnet? Zo ja, welke? En om welke redenen worden deze lijnen niet op zijn minst bekeken op de mogelijkheid tot aanbesteding in 2025? (vraag 66)*

In het kader van het Toekomstbeeld OV onderzoeken we in de netwerkuitwerking de verdere uitbreiding van de capaciteit op het spoor en een betere benutting van het bestaande spoor. We kijken daarbij ook naar de integratie tussen verschillende modaliteiten, waarbij ook de hoge ambities op het gebied van bijvoorbeeld hubs en Bus Rapid Transit belangrijk zijn. Dit is een gezamenlijk proces met de OV-sector. Dit najaar wordt een bestuurlijke ontwikkelagenda daarvoor vastgesteld. Om die reden ga ik niet per individuele spoorverbinding beoordelen of aanbesteding van die verbinding mogelijk is. Ik wil het netwerk in samenhang blijven beoordelen en samen met de sector bezien waar we in het netwerk voor de toekomst op inzetten. De toekomstige indeling van het spoornetwerk bepaalt mede de mogelijkheden voor meer marktwerking, waaronder verdere decentralisaties. Ik zie decentralisatie daarbij als een potentieel instrument bij netwerkoptimalisatie om zowel de landelijke als de regionale reiziger een beter product te bieden.

*Bent u voornemens om, in lijn met het regeerakkoord, het opstellen van de kaders voor verdere decentralisatie in de toekomst binnen zes maanden te realiseren? (vraag 80)*

*Kunt u benoemen wie «alle betrokkenen» zijn, waar u spreekt over het «in overleg gaan met alle betrokkenen» om een uitgangspuntenkader op te stellen waaraan mogelijke toekomstige decentralisaties kunnen worden getoetst? (vraag 97)*

Om in de toekomst bij decentralisaties een gebalanceerde keuze te maken in het belang van de reiziger heb ik in mijn brief toegezegd met de provincies samen een gedeeld uitgangspuntenkader te ontwikkelen. Mijn uitgangspunt is dat decentralisatie leidt tot een beter product voor de reiziger, niet leidt tot versnippering en dat optimalisatie in de regio samengaat met de landelijke samenhang in het netwerk. Op basis van die uitgangspunten ga ik in overleg met alle betrokkenen, waaronder de decentrale overheden en regionale spoorvervoerders, een uitgangspuntenkader opstellen waaraan mogelijke toekomstige decentralisaties kunnen worden getoetst. Ik streef er naar het uitgangspuntenkader in het voorjaar van 2021 aan uw Kamer te kunnen sturen.

*Wat betekent het verder decentraliseren van spoorlijnen, waarbij altijd overheidssubsidies nodig zijn, voor de overheidsbijdrage en de Nederlandse belastingbetaler? (vraag 44)*

Vanuit de rijksoverheid gezien is een decentralisatie budgetneutraal; het decentraliseren van een verlieslatende sprinterdienst leidt in principe tot een hogere concessieprijs voor het HRN. Deze verhoging wordt vervolgens ter beschikking gesteld aan de provincie ten behoeve van de exploitatievergoeding voor de decentrale vervoerder.

*Hoe ziet u de transitie- en transactiekosten die met aanbestedingen gepaard gaan? Welke (financiële) gevolgen kan dit vervolgens hebben voor de rijksoverheid en eventueel voor decentrale overheden als aanbestedende organen? (vraag 6)*

Aanbestedingen kennen transactiekosten maar deze zijn ook aanwezig bij onderhandse gunning of inbesteding. Bij een decentralisatie draagt de decentrale overheid in principe de kosten voor de aanbesteding.

*Als provincies nu onvervulde wensen hebben met betrekking tot sprinterdiensten van NS, kunnen zij dan financieel bijdragen aan bijvoorbeeld extra ritten, beter materieel of andere wensen? (vraag 35)*

Ja. In de praktijk nemen sommige provincies additionele diensten af bij NS. Zo betaalt de provincie Fryslân momenteel een vierde sprinter tussen Leeuwarden en Meppel en betaalt de provincie Overijssel op werkdagen extra avondtreinen tussen Almelo en Deventer. Een ander voorbeeld is de nachttrein tussen Utrecht en Nijmegen.

## **6. Gelijk speelveld**

*Heeft u in het advies van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) gelezen, dat de ACM een gescheiden boekhouding binnen NS aanbeveelt en meldt dat die er eigenlijk al had moeten zijn? Waarom zwijgt u daarover tot op heden in uw brieven aan de Kamer? Wanneer voert u die gescheiden boekhouding in? Bent u bereid om dat bij de midterm review in 2020 af te dwingen? (vraag 19)*

*Bent u, gelet op het advies van de ACM, bereid een verplichte gescheiden boekhouding voor NS op te nemen in de concessie? (vraag 81)*



In mijn reactie op de update van de quickscan van de ACM<sup>10</sup> ga ik in op de aanbeveling van de ACM dat er duidelijkheid moet komen over de toepasselijkheid van de PSO-verplichting om een gescheiden boekhouding voor het HRN te voeren. In mijn reactie ga ik daarop in door aan te geven dat NS al voldoet aan deze aanbeveling. De NS is verplicht voor elk van haar ondernemingen binnen de NV NS een gescheiden boekhouding te voeren (dat zijn o.a. NS Reizigers, NS Stations en Abellio). Dit is op basis van het ondernemingsrecht (boek 2 Burgerlijk Wetboek). De NS is daarnaast ook verplicht om een gescheiden boekhouding te voeren voor de HRN-vervoerconcessie op basis van de HRN-vervoerconcessie (artikel 21).

*Bent u bereid om de Algemene Rekenkamer (ARK) te vragen onderzoek te doen naar het financieel reilen en zeilen van NS om zeker te stellen dat de reiziger niet meer betaalt voor de reis dan nodig is, dat er geen hogere beschikbaarheidsvergoeding toegekend wordt aan NS dan strikt noodzakelijk is, dat NS niet in staat is om monopoliegeld uit het hoofdrailnet te gebruiken om dumprijzen op andere concessies aan te bieden en om zeker te stellen dat er geen monopolist gekweekt wordt die door inefficiëntie en luiheid meer geld verbrandt dan nodig is? (vraag 20)*

In het wetgevingsoverleg over de beschikbaarheidsvergoeding van 30 juni jl. heb ik toegezegd met de Minister van Financiën in gesprek te gaan over de suggestie van een benchmark in verband met een mogelijke efficiëncyslag bij NS. Ik zal de Kamer schriftelijk informeren over de uitkomst hiervan. De NS heeft al tal van verantwoordingsverplichtingen zowel richting mij als concessieverlener van het HRN en richting de Staat als aandeelhouder van de NS. Ook is de NS gehouden zich aan de mededingingsregels op basis waarvan de ACM toezicht houdt op het gelijke speelveld bij aanbestedingen van regionale vervoerconcessies.

## **7. Midterm Review NS en ProRail en internationale benchmark**

*Kunt u aangeven welke verbeteringen de afgelopen drie jaar zijn doorgevoerd in de samenwerking tussen het Ministerie van IenW, ProRail en de stakeholders op het gebied van het spoorgoederenvervoer? (vraag 98)*

Met de inrichting van de Spoorgoederentafel in 2014 is een goede structuur gecreëerd voor een goede samenwerking in de spoorgoederensector. Aan deze tafel hebben naast spoorgoederenvervoerders, ProRail en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat ook verladers, terminals en havenbedrijven zitting. Aan deze tafel is in 2018 het «Maatregelenpakket spoorgoederenvervoer» tot stand gekomen: een samenhangend pakket van maatregelen door overheid en bedrijfsleven om het kosteniveau in de sector te verlagen en het beslag op de leefomgeving te verminderen<sup>11</sup>. De samenwerking is verder uitgewerkt in een intentieverklaring<sup>12</sup> en is een programma ingericht voor de uitvoering van maatregelen waarin IenW en sectorpartijen zitting hebben. Over de voortgang bericht ik uw Kamer elk half jaar in mijn brieven over de voortgang in het spoorgoederenvervoer en de Betuweroute.

Meer concreet richt de samenwerking zich op een breed aantal onderwerpen. Een eerste voorbeeld betreft het succesvol omleiden van goederentreinen als tijdens bouwwerkzaamheden door DB Netz aan het Derde Spoor (Emmerich–Oberhausen) geen of beperkt treinverkeer

<sup>10</sup> Kamerstuk 29 984, nr. 882.

<sup>11</sup> Kamerstuk 29 984, nr. 782.

<sup>12</sup> Bijlage bij Kamerstuk 29 984, nr. 782.

mogelijk is via de grensovergang Zevenaar/Emmerich. Een tweede voorbeeld betreft de pilot Procesoptimalisatie Spoorgoederenvervoer (POS) in de Waalhaven waarbij ProRail processen op het spoor meer afstemt op processen bij terminals en op emplacementen. Deze pilot toont potentie voor verdere uitrol hiervan. Een ander voorbeeld betreft de instelling van overlegstructuren bij ProRail, zoals het Directeuren Overleg Goederen en het Landelijk Coördinatieteam Goederen (LCG). Tot slot wil ik als voorbeeld noemen het uitwerken van maatregelen om een treinlengte van 740 meter mogelijk te maken in vervolg op de rapportage van ProRail daaromtrent<sup>13</sup>.

Voor het oplossen van de infrastructurele problemen op de Havenspoorlijn en Kijfhoek en het stilleggen van het rangeren met gevaarlijke stoffen op het emplacement Waalhaven-Zuid, wordt momenteel intensief samengewerkt in de Stuurgroep Infra op orde. Recent heb ik u in mijn brief over spoorveiligheid<sup>14</sup> de stand van zaken gemeld.

*Kunt u een indicatie geven welke bodem- en streefwaarden u van plan bent naar boven bij te stellen voor ProRail in 2021 voor het meerjarenplan 2022–2025? (vraag 99)*

In het kader van het nog op te stellen meerjarenplan 2022–2025 zal een herijking van de prestatie-indicatoren van ProRail plaatsvinden, waarbij ik met ProRail ook afspraken zal maken over de bijbehorende bodem- en streefwaarden voor die betreffende periode. De stakeholders zullen hierbij geconsulteerd worden. Ik kan nu niet op vooruitlopen op de uitkomsten van de herijking.

---

<sup>13</sup> Kamerstuk 29 984, nr. 870.

<sup>14</sup> Kamerstuk 29 893, nr. 245.