

Colofon

Op 25 mei 2020 is het rapport "Vervoersconcessie Treindiensten op het HRN - praktische voorwaarden en aandachtspunten voor gunning" (v7.1) gepubliceerd. De auteurs ervan waren Didier van de Velde en Eduard Röntgen (inno-V). Dat rapport is ontstaan met medewerking van ProRail B.V. (m.n. hoofdstuk over vraaggroei en capaciteit van het netwerk), Van Doorne N.V. (m.n. hoofdstukken juridisch kader en praktische voorwaarden aanbesteden) en Wijnand Veeneman (TU Delft)

Het nu voorliggende rapport "Marktordening op het Nederlandse spoor - Verkenning van ordeningsvarianten" betreft een, in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, uitgevoerde update van het rapport uit 2020. Deze update is inhoudelijk afgerond in maart 2025. De formele afronding is in maart 2026, nadat de opdrachtgever een check heeft gedaan op consistentie met het rapport "Toekomstige Marktordening Spoor. Een vergelijking van studievarianten" (Goudappel, Rebelgroup, APPM, 2026).

Deze update is uitgevoerd door Didier van de Velde (inno-V), met medewerking van ProRail B.V. (m.n. hoofdstuk over vraaggroei en capaciteit van het netwerk) en Van Doorne N.V. (m.n. hoofdstukken juridisch kader en praktische voorwaarden aanbesteden).

	Pagina
Onderzoeksoopdracht	3
Conclusie op hoofdlijnen en overzicht van het rapport in grafische vorm	4
Vooruitblik op de thematische hoofdstukken	5
Thematische hoofdstukken	6 - 57
▪ De huidige prestaties	6
▪ Het beleid betreffende het spoor	10
▪ Conclusies uit eerdere onderzoeken	16
▪ Vraaggroei en capaciteit van het netwerk (o.b.v. ProRail)	24
▪ Juridisch kader: het 4e Spoorwegpakket (o.b.v. Van Doorne)	29
▪ Praktische voorwaarden voor aanbesteden (o.b.v. Van Doorne)	39
▪ Sturing en coördinatie	47
Varianten voor de marktordening	57 - 83
▪ Presentatie en becommentariëring van 11 varianten voor de marktordening	58 - 79
▪ Concretisering van varianten en transitiepaden	80
Bijlage: Casussen en voorbeelden	81-92

Leeswijzer

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

Herinnering: De opdracht van het rapport uit 2020 luidde:

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

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

Dat rapport was een informatief achtergrondrapport, het bevatte geén beleidsaanbeveling en maakte geén keuze tussen de bestudeerde marktordeningsvarianten. Ook was het geén studie naar de effecten van de varianten.

In 2020 heeft de Staatssecretaris een besluit genomen¹ over de marktordening en sturing op het spoor na 2024 (in dat jaar liep de concessie voor het ov per trein op het hoofdrailnet af; hierna: HRN-concessie 2015-2024). De Staatssecretaris koos voor onderhandse gunning (HRN-concessie 2025-2033)

¹zie kamerbrief “Hoofdlijnen integraal besluit marktordening op het spoor na 2024”, 12 juni 2020.

Onderzoeksopdracht voor dit rapport:

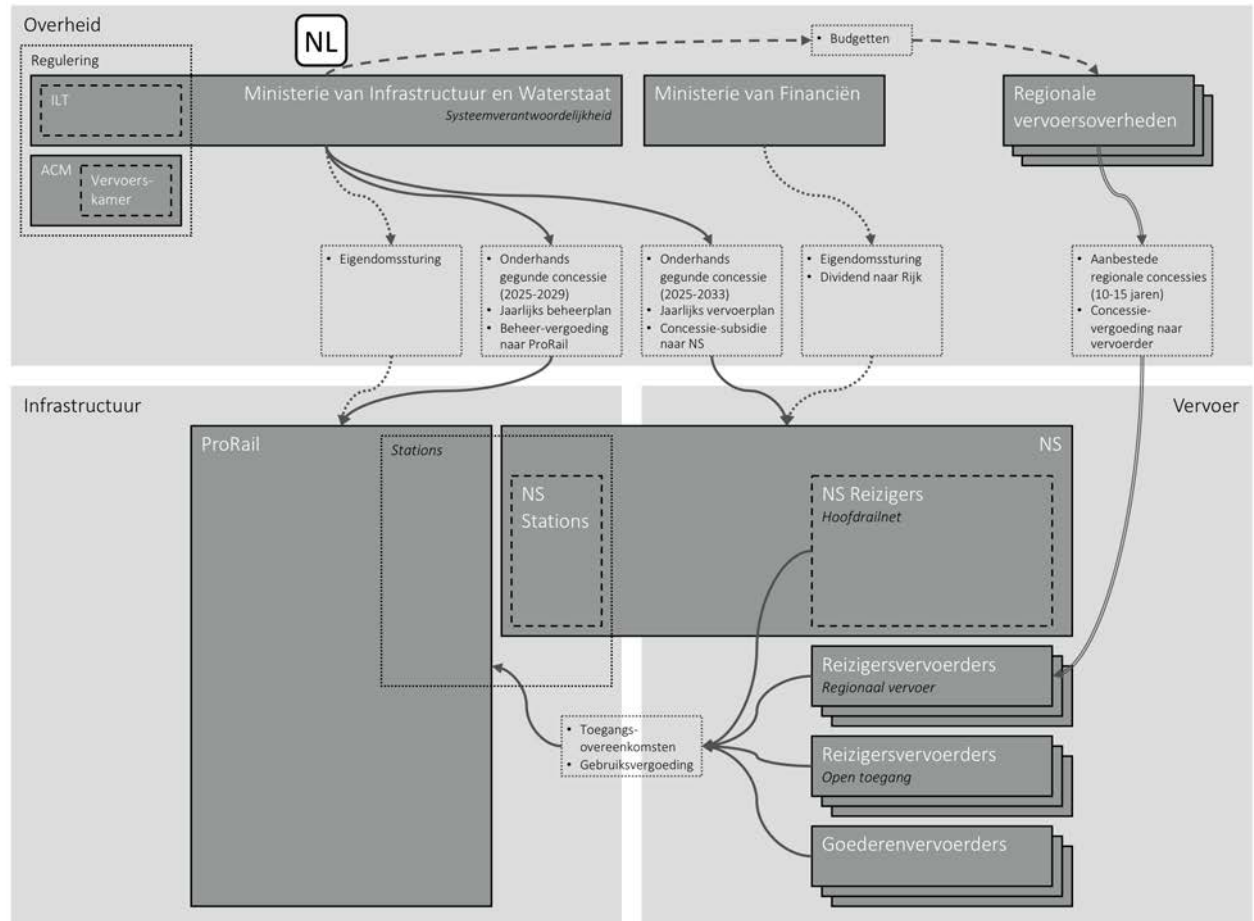
Verkenning orderingsvarianten (2024)

- **Aanpassen of aanvullen van de teksten uit het 2020-rapport om rekening te houden met de situatie anno 2024 en de belangrijkste veranderingen die zich sindsdien op verschillende terreinen hebben afgespeeld.**
- **Op basis hiervan aanpassen en aanvullen van de onderscheiden varianten van 2020.**
- **Updaten opgenomen buitenlandse voorbeelden met relevante recente ontwikkelingen.**

Nota bene:

- **Ook deze versie van het rapport bevat geén beleidsaanbeveling: er wordt in dit rapport geén keuze gemaakt tussen marktordeningsvarianten.**
- **Dit rapport bevat ook geén uitgebreide studie naar de effecten (kosten, baten, klandizie, kwaliteit,...) voor reiziger en overheid van uiteenlopende varianten. Een dergelijke studie vergt eerst een nadere concretisering van de varianten.**

De marktordening in Nederland (vanaf 2025)



Conclusie op hoofdlijnen en leeswijzer

Overzicht van het rapport in grafische vorm

Leeswijzer: Let op de kleuren van de blokken en secties:
*De donkergekleurde blokken komen terug als hoofdsecties van het rapport, elke hoofdsectie begint met een samenvattende pagina, herkenbaar aan de gekleurde achtergrond ervan.
 De lichter gekleurde blokken worden nader uitgewerkt binnen elke sectie van het rapport.*

Ingezet beleid en eerdere onderzoeken rondom de spoorordering geven richting aan de nog te nemen orderingskeuzes

De reizigersvraag groeit, met name in de Randstad, maar de exacte omvang van de reizigersgroei is onzeker

Om de reiziger een aantrekkelijk ov-product te blijven bieden (snel, comfortabel, veilig, toegankelijk en betaalbaar), zet de overheid in op maatregelen als PHS en ERTMS (voor hoogfrequent rijden), en biedt de Ontwikkelagenda Toekomstbeeld OV 2040 bestuurders inzichten ten behoeve van te maken keuzes en oplossingsrichtingen om bij te dragen aan de urgente opgaves rondom verstedelijking, verduurzaming en bereikbaarheid

De maatschappelijke verwachtingen zijn hoog. Het Rijksbeleid kent ambitieuze doelstellingen voor het spoor. Dit moet leidend zijn bij de verdere inrichtingskeuze

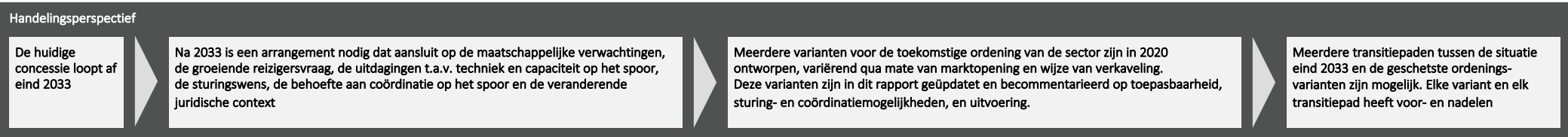
Het Nederlandse netwerk is druk bereiden, de beschikbare capaciteit is schaars en wordt nog schaarser

Voor capaciteitsuitbreiding zijn drie beleidsknoppen te onderscheiden:
 - infrastructuur uitbreiding,
 - technische systeemsprongen en
 - logistieke maatregelen

Om de vervoergroei te kunnen accommoderen lijkt combinatie van de 3 beleidsknoppen aantrekkelijk

Logistiek ontmengen/ontvlechten (als kansrijk element binnen de beleidsknoppen) kan tevens de basis vormen voor een gefaseerde uitbreiding van de capaciteit

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



Prestaties zijn eerder goed bevonden en sturingsarrangementen werkten zoals beoogd. De gevolgen van Covid-19 vormen een uitdaging

De laatste Mid Term Review was positief. De sturingsarrangementen werkten zoals beoogd, en de nieuwe concessie heeft hierin verdere verbetering aangebracht

Internationale benchmarks hebben laten zien dat NS en ProRail goed presteren, maar de gevolgen van Covid-19 vormen een uitdaging.

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

Aanbesteding is de hoofdregel, ook bij concessies voor spoorvervoer, hierop blijven enkele uitzonderingen bestaan

Per 2025 krijgt een spoorwegonderneming in beginsel recht op toegang tot het HRN zonder concessie ('open toegang')

Om te kunnen gunnen moet een aantal praktische zaken eerst geregeld worden

Er zijn praktische voorwaarden voor de bidders bij een aanbesteding, zo dienen productie-middelen voor nieuwe toetreders beschikbaar te zijn

Aanbesteden van complexe netwerken vergt veel expertise en capaciteit aan de kant van de opdrachtgever

Adequate sturing en coördinatie binnen de spoorsector is nodig om een kwalitatief goed product voor de reiziger te bieden en efficiëntie te realiseren

Bij meer reizigersvraag, meer vervoerders en een drukker netwerk is de noodzaak tot adequate coördinatie van het vervoersproductaanbod nog essentiëler

Een kostenefficiënt en goed werkend spoorstelsel maakt een adequate coördinatie in de hele productieketen (vervoer en infra) noodzakelijk

Dit onderzoek vindt plaats binnen het Programma Toekomstig Marktordering Spoor.

Dit rapport heeft niet als doel om keuzes te maken tussen varianten. Het beperkt zich tot het schetsen van geüpdatete denkbare orderingsvarianten.

Binnen dat onderzoeksprogramma zal verder nagedacht worden over een nadere trechtering naar een aantal keuze-opties, om uiteindelijk tot een orderingskeuze te komen.

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

De HRN-concessie 2025-2033 is eind 2023 onderhands gegund aan NS Reizigers.

Er is na 2033 een arrangement nodig dat aansluit op:

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

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

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

In bijlage worden enkele casussen en illustraties gegeven.

Prestaties en maatschappelijke verwachtingen

Het overheidsbeleid is er op gericht om meer gebruik te maken van het OV, en mensen vaker te laten kiezen voor de trein als vervoersmiddel.

De spoorprestaties lieten tot 2020 een stijgende trend zien, zowel qua realisatie van de gestelde KPI's als ook in internationaal opzicht. Door COVID-19 en daaropvolgende uitdagingen staan prestaties onder druk en moeten plannen voor verdere verhogingen van frequenties van treinen op trajecten worden bijgesteld op de veranderde vervoervraag.

Daarbij zijn door inflatie ook de kosten voor exploitatie, van aanleg en van instandhouding van het spoor fors gestegen, en is daar grotere noodzaak toe vanuit vervangingsbehoefte en klimaatopgaven.

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

Het "Toekomstbeeld 2040" is ontwikkeld om het OV aantrekkelijk te houden, toegankelijker en comfortabeler te maken. Een nieuwe doorgroeireferentie is daarbinnen vastgesteld om beter aan te sluiten bij de vervoervraag en netwerkontwikkeling na corona.

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

Vraaggroei en capaciteit

De vervoervraag per trein is tot 2020 flink gegroeid. Door COVID-19 heeft de vraag zich sindsdien anders ontwikkeld dan werd verwacht. Op de lange termijn groeit de vraag naar openbaar vervoer per trein nog steeds door autonome demografische groei, zij het met een groeivertraging van circa tien jaar. Ook in het spoorgoederenvervoer wordt onverminderd verdere groei verwacht, ondanks een daling van 10% in 2023.

De vervoervraag ontwikkelt zich waarschijnlijk ook anders dan eerder werd gedacht. Mensen zijn veel meer thuis gaan werken en reizen op andere dagen en tijden. Dit beïnvloedt de totale vraag, maar ook de spreiding over de dag en week, en daarmee ook het moment en de plekken waar eventuele capaciteitsknelpunten zullen optreden.

ProRail heeft in 2020 onderzoek gedaan naar mogelijke netwerkindicaties die aansluiten op de ontwikkeling van de vervoersvraag en beleidsdoelen. Daarbij is gekeken naar (combinaties van) drie beleidsknoppen die, in combinatie, kunnen bijdragen aan het accommoderen van de vervoergroei: uitbreiding infrastructuur, technische systeem-sprongen en logistieke ontmenging van het netwerk.

Juridische context en concurrentie

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

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

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

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

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

Sturing en coördinatie

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

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

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

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

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

De huidige prestaties

In 2020 is bevonden dat de prestaties goed waren en dat de sturingsarrangementen werkten zoals beoogd. De 2017-2021-benchmark heeft intussen laten zien dat NS en ProRail goed presteren en, evenals andere vervoerders en infrabeheerders, te maken hebben met uitdagingen als gevolg van veranderende vervoervraag na COVID-19.



In 2019 heeft een Mid Term Review laten zien dat de concessieverplichtingen gerealiseerd werden, dat een stijgende trend zichtbaar was in spoorprestaties, dat de bestaande sturingsarrangementen zoals beoogd hebben gewerkt, maar onderstreepte ook het belang van coördinatie tussen beheerder en concessiehouder(s).

- Door middel van een midterm review (MTR) werd er getoetst of de uitvoering (t/m 2019) van de vervoerconcessie op het hoofdrailnet door NS heeft geleid tot de in de Lange Termijn Spooragenda (LTSa) beoogde verbeteringen.
- In de MTR werd er een evaluatie gehouden over de prestaties van NS en de mate waarin programma's en verplichtingen onder de concessie zijn gerealiseerd gedurende de eerste helft van de concessieperiode (2015-2019).

Internationale vergelijking laat zien dat NS en ProRail goed presteren en evenals andere vervoerders en infrabeheerders te maken hebben met uitdagingen als gevolg van veranderende vervoervraag na COVID-19.

- De internationale benchmark NS/ProRail 2023 werd uitgevoerd conform bepalingen in de NS-vervoerconcessie en ProRail-beheerconcessie.
- De benchmark bevat informatie over de periode 2017 t/m 2021. Gegevens over de herstelperiode na Covid-19 zijn dan ook nog niet volledig hierin verwerkt.

Conclusies die voor dit onderzoek in 2020 zijn getrokken:

- De toenmalige sturingsarrangementen bleken te werken zoals beoogd.
- De sturingsarrangementen hebben geleid tot verbeterde prestaties over de betreffende periode, wat noodzakelijk was voor de realisatie van de LTSa.
- De Staatssecretaris wenste gelijkgerichte indicatoren voor NS en ProRail te behouden. De evaluaties onderstreepten het hanteren van deze gezamenlijke aansturing.
- De Staatssecretaris beoogde enkele verbeteringen en aanscherpingen door te voeren en zag de kans om dit binnen de bestaande sturingsarrangementen te regelen.

Actualisatie vervoerconcessie NS n.a.v. de midterm review:

- Een prestatie-indicator is aangepast (gebruik van de OV-Klantenbarometer voor het meten van het klantoordeel van reizigers) en twee prestatie-indicatoren zijn verbeterd (reisinformatie en drukte in de treinen).
- Zonder latere ambities te verminderen maar vanwege de onzekerheid over reizigersaantallen na Covid-19, zijn de bodemwaarden op de meeste prestatie-indicatoren gecontinueerd, maar die voor de prestatie-indicatoren die gaan over het klantoordeel zijn op een hoger niveau vastgesteld. De meeste streefwaarden voor 2024 zijn daarnaast in lijn met het verbeterpotentieel beperkt verhoogd.

Conclusies voor dit onderzoek:

- De benutting van infrastructuur in Nederland is hoog: er zijn relatief veel treinkilometers per kilometer spoor. De punctualiteit is daarbij relatief hoog. Daarentegen is het percentage uitval van treinen ook relatief hoog ten opzichte van de vergelijkingsgroep.
- Bij alle vervoerders daalde de vervoervraag in 2020 hard als gevolg van COVID-19 (reisbeperkingen). De daling bij NS was sterker dan gemiddeld en het herstel kwam langzamer op gang. In verband hiermee geldt dat in Nederland gekozen is voor iets bovengemiddelde tarieven voor reizigers en een duidelijk lager dan gemiddelde publieke financiering (door de belastingbetaler). Dit gold ook voor de compensatie van de negatieve COVID-19 effecten. Binnen dit stelsel laat NS een bovengemiddelde financiële efficiëntie zien.
- Kosten voor onderhoud en vernieuwing per treinkilometer bij ProRail zijn gemiddeld, maar wel gestegen door afschaling als gevolg van COVID-19. De investeringen per treinkilometer zijn bij ProRail laag. De gemiddelde kosten voor onderhoud en vernieuwing, samen met de lage investeringen per treinkilometer, maken ProRail efficiënt vergeleken met de vergelijkingsgroep.

De Midterm Review (2019) heeft laten zien dat de concessieverplichtingen gerealiseerd worden, dat een stijgende trend zichtbaar is in spoorprestaties en dat de toen bestaande sturingsarrangementen werkten zoals beoogd.

Wat is de Midterm Review?

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

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

² Kamerbrief, "Actualisatie vervoerconcessie NS en addendum beheerplan ProRail 2020-2021", 18 december 2020.

Algemene bevindingen MTR 2019 (op basis van eerste uitkomsten)

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

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

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

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

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

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

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

Verbeterpunten die voortkomen uit MTR :

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

Conclusies die in 2020 zijn getrokken:

- De toenmalige sturingsarrangementen bleken te werken zoals beoogd.
- De sturingsarrangementen hebben geleid tot verbeterde prestaties over de betreffende periode, wat noodzakelijk was voor de realisatie van de LTSa.
- De Staatssecretaris wenste gelijkgerichte indicatoren voor NS en ProRail te behouden. De evaluaties onderstreepten het hanteren van deze gezamenlijke aansturing.
- De Staatssecretaris beoogde enkele verbeteringen en aanscherpingen door te voeren en zag de kans om dit binnen de bestaande sturingsarrangementen te regelen.

Actualisatie vervoerconcessie NS n.a.v. de midterm review²:

- Een prestatie-indicator is aangepast (gebruik van de OV-Klantenbarometer voor het meten van het klantoordeel van reizigers) en twee prestatie-indicatoren zijn verbeterd (reisinformatie en drukte in de treinen).
- Zonder latere ambities te verminderen maar vanwege de onzekerheid over reizigersaantallen na Covid-19, zijn de bodemwaarden op de meeste prestatie-indicatoren gecontinueerd, maar die voor de prestatie-indicatoren die gaan over het klantoordeel zijn op een hoger niveau vastgesteld. De meeste streefwaarden voor 2024 zijn daarnaast in lijn met het verbeterpotentieel beperkt verhoogd.

Internationale vergelijking (benchmark 2017-2021) laat zien dat NS en ProRail goed presteren en, evenals andere vervoerders en infrabeheerders, te maken hebben met uitdagingen als gevolg van veranderende vervoervraag na COVID-19

Uitvoering van de benchmark

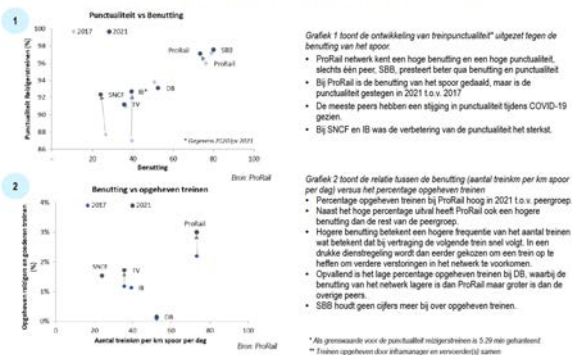
De internationale benchmark NS/ProRail (2023) werd uitgevoerd conform bepalingen in de NS-vervoerverconcessie en ProRail-beheerconcessie. Het doel is om prestaties kritischer te kunnen beschouwen door vergelijking met een groep vergelijkbare spoorssystemen. Vergelijking met andere landen is zeer lastig door verschillende spoorkarakteristieken. In België, Denemarken en Zwitserland (en het VK voor NS) is deels een vergelijkingsgroep gevonden.

De benchmark bevat informatie over de periode 2017 t/m 2021. Gegevens over de herstelperiode na Covid-19 zijn dan ook nog niet volledig hierin verwerkt.

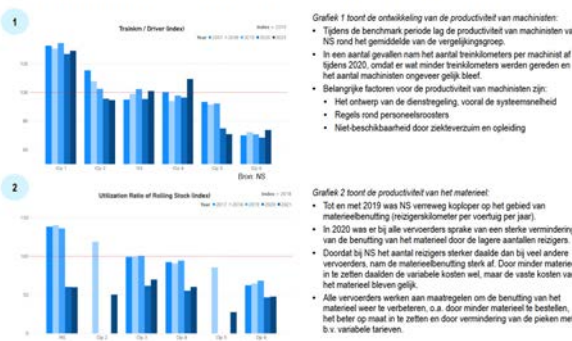
Voor NS beslaat de benchmark het HRN, incl. NS treinen op de HSL. Voor ProRail beslaat het al het vervoer over het Nederlandse spoor en is gebruik gemaakt van het PRIME Benchmarking report 2021, waaraan 19 infrabeheerders uit 18 landen deelnamen.



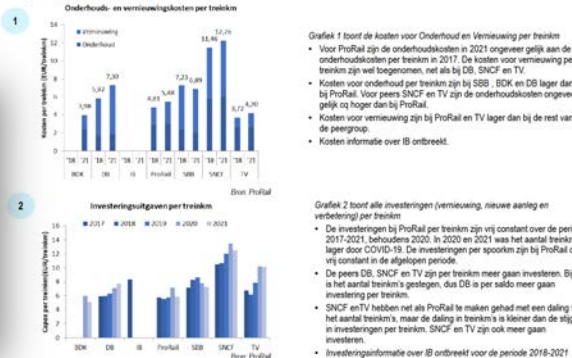
Nederlands spoor: hoge punctualiteit i.c.m. hoge benutting / hoge frequentie, maakt dat hoge percentage opgeheven treinen minder invloed heeft op de reistijd van de reiziger.



NS heeft een gemiddeld productiviteit van machinisten. De productiviteit van materieel nam sterk af door de sterk gedaalde reizigersaantallen



Kosten onderhoud en vernieuwing per treinkm bij ProRail gemiddeld, investeringen per treinkm zijn laag in vergelijking met peer group.



De Internationale benchmark NS/ProRail (periode 2017-2021) concludeert:

- Bij alle vervoerders daalde de vervoervraag in 2020 hard als gevolg van COVID-19. Het herstel kwam in 2021 langzaam op gang. De daling bij NS was sterker dan gemiddeld en het herstel kwam langzamer op gang.
- De oorzaken lijken te liggen in de genomen overheidsmaatregelen en veranderd reisgedrag. Vervoerders werken aan variabele tarieven om de veranderde reizigersvraag beter te spreiden over dag en week.
- De benutting van infrastructuur in Nederland is hoog: er zijn relatief veel treinkilometers per kilometer spoor.
- Tijdens de pandemie is bij alle vervoerders de treindienst afgeschaald, maar is dat in Nederland meer op peil gebleven dan andere landen, ook door flexibeler inzet op wijzigende vraag. De klanttevredenheid over het treinproduct ligt daarbij ook ongeveer 9% hoger in vergelijking met het gemiddelde van de vergelijkingsgroep.
- De punctualiteit is in Nederland relatief hoog, bij een hoge benutting van infrastructuur. Daarentegen is het percentage uitval van treinen ook relatief hoog ten opzichte van de vergelijkingsgroep. Uitval heeft bij hoogfrequente treindienst een kleine impact op de extra reistijd.
- De betrouwbaarheid van het netwerk kan onder druk komen te staan door klimaatverandering. Ook in Nederland vragen hitte, droogte, overstromingen en baanstabieleit toenemende aandacht.
- De productiviteit van personeel ligt rond het gemiddelde vergeleken met andere vervoerders in de benchmark. De productiviteit nam bij alle vervoerders sterk af door lagere reizigersaantallen en meer ziekte onder personeel tijdens COVID-19.
- Tot 2020 had NS een bovengemiddelde materieelbenutting. Doordat bij NS het aantal reizigers sterker daalde dan bij andere vervoerders, nam de materieelbenutting sterk af. Alle vervoerders werken aan maatregelen om de materieelbenutting weer te verbeteren.
- Het aantal storingen en gemiddelde aantal vertragsminuten per storing bij ProRail zijn – zelfs bij de relatief hoge benutting van het spoor – lager dan gemiddeld.
- In Nederland is gekozen voor iets bovengemiddelde tarieven voor reizigers en een duidelijk lager dan gemiddelde publieke financiering (door de belastingbetaler). Dit gold ook voor de compensatie van de negatieve COVID-19 effecten. Binnen dit stelsel laat NS een bovengemiddelde financiële efficiëntie zien.
- Kosten voor onderhoud en vernieuwing per treinkilometer bij ProRail zijn gemiddeld, maar wel gestegen door afschaling als gevolg van COVID-19. De investeringen per treinkilometer zijn bij ProRail laag. De gemiddelde kosten voor onderhoud en vernieuwing, samen met de lage investeringen per treinkilometer, maken ProRail efficiënt vergeleken met de vergelijkingsgroep.

De operationele prestaties over 2023 en 2024 lijken goed, maar zijn nog niet op het gewenste niveau. De punctualiteit van de HSL is door infrastructuurproblemen sterk gedaald. De achterblijvende prestaties worden veroorzaakt door een tekort aan personeel en materieel, hinder door werkzaamheden en tijdelijke snelheidsbeperkingen.

Prestatie-indicatoren

- In de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet en in de beheerconcessie ProRail zijn afspraken gemaakt over de (deels gezamenlijk) te leveren prestaties en indicatoren daarbij.
- De reizigerspunctualiteit geeft een indicatie van het percentage reizen dat met geen of beperkte vertraging is verlopen tussen een vertrek- en aankomststation op het hoofdrailnet.
- De zitplaatskans geeft een indicatie van de kans dat een reiziger die tijdens de spits in de trein stapt de volledige reis tussen een vertrek- en aankomststation op het hoofdrailnet heeft kunnen zitten.
- Voor de HSL zijn er specifieke afspraken gemaakt.

Operationele prestaties: punctualiteit en zitplaatskans

Bron: NS jaarverslag 2024, 3 maart 2025

	Realisatie 2024	Bodemwaarde	Realisatie 2023
Reizigerspunctualiteit	89,4%	88,9%	89,7%
Reizigerspunctualiteit HSL	69,0%	82,1%	73,6%
Zitplaatskans in de spits	94,6%	94,1%	94,7%
Zitplaatskans in de spits HSL	95,0%	92,7%	94,3%

De prestaties van NS en ProRail over 2023 en 2024 laten zien dat:

- Het Nederlandse spoor heeft sinds corona te maken met verstoorde productie- en grondstoffenketens, hoge inflatie en een forse krapte op de arbeidsmarkt. Dat raakt de hele spoorketen en daarmee ook de prestaties op het hoofdrailnet en de HSL.
- Het Nederlandse spoornetwerk kent een zeer hoge punctualiteit. Die prestatie kan alleen worden gerealiseerd bij een optimale afstemming tussen de dienstregeling, de infrastructuur, het materieel, het personeel en de geplande werkzaamheden. Doordat het spoornetwerk ook maximaal wordt benut, is de impact van één verstoring al snel groot en raakt veel reizigers.
- In de loop van 2023 en in 2024 zijn de prestaties onder druk komen te staan door de samenloop van een aantal oorzaken, namelijk een tekort aan personeel en materieel, de hinder als gevolg van geplande werkzaamheden en tijdelijke snelheidsbeperkingen.
- In 2024 kwamen 89,4% van de reizigers op tijd op hun bestemming (2023: 89,7%). Het percentage reizigers dat een zitplaats in de spits had, komt over heel 2024 uit op 94,6% (2023: 94,7%).
- NS had in 2023 een tekort aan hoofdconducteurs en onderhoudspersoneel. Waar er minder personeel en materieel beschikbaar was voor de dienstregeling is ervoor gekozen om met kortere treinen te rijden in plaats van de dienstregeling af te schalen. Dit leidde ertoe dat het met name in de spits drukker was in de (kortere) treinen, met impact op de punctualiteit en zitplaatskans.
- Op de HSL vielen in 2023 relatief meer treinen uit als gevolg van een vertraagde instroom van het nieuwe ICNG-materieel en kinderziektes aan dat materieel.
- In 2023 en 2024 zijn er veel werkzaamheden aan het spoor uitgevoerd. In 2024 zijn deze ook vaker overdag en buiten vakantieperiodes uitgevoerd, wat voor een lagere punctualiteit voor de reiziger in 2024 heeft gezorgd. Dit zal ook komende jaren naar verwachting het geval zijn, omdat

het door personeelstekorten steeds lastiger is om werkzaamheden 's nachts, in de weekendend of vakantieperiodes te plannen.

- Maatregelen van NS en ProRail hebben er wel toe geleid dat de prestaties gedurende het jaar verbeterden. Dankzij deze maatregelen en het uitblijven van grote overlast door herfstweer heeft NS de bodemwaarde 2024 voor reizigerspunctualiteit en zitplaatskans in de spits gehaald.
- Werkzaamheden op het aansluitende Duitse gedeelte van de Betuweroute (Emmerich-Oberhausen) leidden daarnaast regelmatig tot omleidingen van goederentreinen, voornamelijk via de Brabantroute. Door de toename van het aantal treinen op de Brabantroute, neemt de beschikbare bufferruimte in de dienstregeling af. Bij onderlinge treinhinder als gevolg van drukte op het spoor ontstaan er daardoor snel grote vertragingen. Dit heeft grote impact op het reizigersvervoer.
- In 2023 zijn tijdelijke snelheidsbeperkingen (TSB's) op de HSL zijn genomen als gevolg van het constateren van een constructiefout bij tien viaducten. Andere TSB's zijn ingesteld door verzakkingen op het spoor als gevolg van instabiele ondergrond en dassen burchten. Klimaatverandering is daarnaast van grote invloed op baanstabieleit.

Bronnen:

NS jaarverslag 2024, 3 maart 2025 en Prestaties NS en ProRail, 29 februari 2023



Het beleid betreffende het spoor

Het overheidsbeleid stimuleert de verdere groei van het OV. Dit geeft richting aan de nog te nemen orderingskeuzes. Ook formuleert de overheid doelen op het gebied van het aanbod van treindiensten (PHS, TBOV)

Het Voorontwerp “Nota Ruimte” (8 mei 2024) gaat ervan uit dat bestaande en nieuwe netwerken structurerend zijn, wil onnodige mobiliteit voorkomen door nabijheid en optimaal gebruik van netwerken realiseren.

De **hoofdlinnennotitie Mobiliteitsvisie 2050 (Maart 2023)** benut en verbindt de deelvisies over mobiliteit en bouwt aan een meer integraal bereikbaarheidsbeleid [zie pagina 11].

Het Rijksbeleid stimuleert de verdere groei van het OV [zie pagina 12]

- Het OV levert een belangrijke bijdrage aan het bereikbaar maken van werk, voorzieningen en familie en draagt bij aan de maatschappelijke uitdagingen zoals de verduurzaming van Nederland, het realiseren van bereikbare extra woningen en het gezond houden van onze economie.
- De reiziger moet snel, betrouwbaar, toegankelijk, comfortabel en betaalbaar van deur tot deur kunnen reizen. Het treinvervoer is een belangrijke schakel in de totale keten van vervoer waarmee de reiziger zijn reis kan maken.
- Investerings in o.a. hoogfrequent spoor (PHS) moeten zorgen voor snelle en hoogwaardige verbindingen tussen de landsdelen én de basis leggen voor de verdere uitwerking van het Toekomstbeeld Openbaar Vervoer.
- Klimaatverandering vraagt om meer duurzame vormen van mobiliteit en meer innovatie en vernieuwing van het openbaar vervoer. Een integrale aanpak is nodig, waarbij de landelijke overheid regie voert, regionale overheden met ruimtelijke maatregelen inzetten op ruimte-efficiënte en zero-emissie mobiliteit, en werkgevers samen de massa creëren om zero-emissie woon-werk en werk-werk verkeer te stimuleren.
- Ook op Europees niveau wordt er steeds meer gestuurd op een internationaal verweven spoornetwerk. Reizen per trein op de middellange-afstand moet een aantrekkelijk alternatief worden voor reizen per vliegtuig, een belangrijk speerpunt in het bereiken van Europese klimaatdoelstellingen.

Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS) [zie pagina 13]

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

Beleid spoor lange termijn: Toekomstbeeld OV 2040 (TBOV) en goederenvervoer [zie pagina 14-15]

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

Mobility as a Service (MaaS)

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



Voorontwerp "Nota Ruimte"

Uit de Hoofdlijnen transportnetwerken voor personen en goederen in de Nota Ruimte - 8 mei 2024:

- *Bij de keuze voor aanleg van nieuwe netwerken is het water- en bodemsysteem sturend*
- *Bestaande en nieuwe netwerken zijn structurerend:*
 - *Bestaande netwerken: Woningen en nieuwe bedrijfsvestigingen worden bij voorkeur gevestigd bij bestaande netwerken, denk aan wonen en werken nabij stations/knooppunten. In de te maken keuzen worden gevolgen van bijvoorbeeld nieuwe woningbouw en economische activiteit op de belasting van netwerken aan de voorkant meegewogen.*
 - *Nieuwe netwerken: Aanleg van nieuwe netwerken gelijktijdig met aanpalende ontwikkeling van wonen en werken: De aanleg van nieuwe netwerken moet gepaard gaan met het vestigen van woningen en economische activiteit langs deze netwerken. Gelet op ruimtebeslag en kosteneffectiviteit is integrale ontwikkeling uitgangspunt.*
 - *Nieuwe netwerken kunnen bepalend zijn voor de ruimtelijke inrichting: De aanleg van nieuwe infrastructuur bepaalt mede de toekomstige inrichting. Nieuwe netwerken geven richting aan waar er ruimte is om in de toekomst verder te ontwikkelen.*
- *Voorkomen van onnodige mobiliteit door nabijheid: Netwerken nemen schaarse ruimte in. We wegen de noodzaak tot verdere uitbreiding van netwerken zorgvuldig af om daarmee onnodig ruimtebeslag, te voorkomen. Nabijheid tussen wonen, werken en voorzieningen is uitgangspunt.*
- *Optimaal gebruik van netwerken: We zetten in op het stimuleren van de juiste modaliteit op de juiste plaats en tijd. Binnen steden of bedrijvencusters zetten we in op ruimte-efficiënte modaliteiten voor vervoer. Dit systeem vereist overstappunten, bijvoorbeeld vanaf de trein op de fiets of (deel)auto. Daarnaast zetten we actief in op een goede koppeling tussen nationale, regionale en lokale netwerken (bijvoorbeeld bij knooppunten).*

De Nota Ruimte dient als kader voor de samenwerking waarin breder binnen de Rijksoverheid richting wordt gegeven aan het fysieke domein en de vormgeving daarvan. Daarbij is aandacht voor de samenhang tussen personenmobiliteit, goederenvervoer, water- en bodem sturend beleid, woningbouw, economische ontwikkeling en de energietransitie.



Mobiliteitsvisie 2050 (Hoofdlijnennotitie – Maart 2023):

- *Het Rijk bouwt aan een meer integraal bereikbaarheidsbeleid. Het beleid is nu te gefragmenteerd. En dat kunnen we ons niet permitteren – gegeven de opgaven voor een houdbaar systeem. Gelukkig zijn er goede praktijkvoorbeelden en kansen om met de opgaven aan de slag te gaan. Deze notitie werkt de hoofdlijnen van dat integralere bereikbaarheidsbeleid uit.*
- *De Contourennota zoals vastgesteld op 14 oktober 2022 is het uitgangspunt voor deze Hoofdlijnennotitie. Daarin zijn de uitgangspunten, de aanpak en het proces geschetst. De Hoofdlijnennotitie Mobiliteitsvisie 2050 benut en verbindt de deelvisies over mobiliteit, zoals Toekomstperspectief Automobility, **Toekomstbeeld Openbaar Vervoer**, Toekomstbeeld Fiets, Goederenvervoeragenda, Luchtvaartnota 2020-2050 en de Visie duurzame energiedragers in mobiliteit. De Hoofdlijnennotitie vormt de paraplu over deze deelvisies en zet een strategische koers uit voor het toekomstige beleid.*
- *De vier hoofdlijnen richting 2050 zijn:*
 - *1 Het nastreven van meer integrale doelen die het publieke belang van bereikbaarheid van maatschappelijk-economisch vitale functies borgen in heel Nederland.*
 - *2 Het zo benutten, versterken en verbinden van de krachten van de verschillende modaliteiten dat de bereikbaarheidsdoelen doeltreffend en doelmatig behaald worden: de juiste mobiliteit op de juiste plaats en tijd. Daarom zetten we nationaal meer in op het stimuleren en benutten van innovaties.*
 - *3 Het mobiliteitssysteem van de toekomst voldoet aan de publieke kaders voor duurzaamheid, gezonde leefomgeving en veiligheid.*
 - *4 De drie hoofdlijnen hierboven worden gebiedsgericht uitgewerkt, in nauwe samenwerking met de bestuurlijke partners, waarbij ook de gebruikers van het mobiliteitssysteem betrokken worden. Voor het goederenvervoer is dat een corridorgerichte benadering die aansluit op internationale netwerken.*

Doelstellingen in het Klimaatakkoord

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

Rijksbeleid Openbaar Vervoer:

- *Het openbaar vervoer levert dagelijks een belangrijke bijdrage aan het bereikbaar maken van werk, voorzieningen en familie en draagt bij aan de maatschappelijke uitdagingen van dit moment zoals de verduurzaming van Nederland, het realiseren van bereikbare extra woningen en het gezond houden van onze economie. Het is vanuit die kracht dat ook in het politieke en maatschappelijke debat het op orde houden en verbeteren van het ov een belangrijke rol speelt.*
- *Het openbaar vervoerssysteem moet dienend zijn aan datgene wat we willen bereiken: de reiziger die snel, betrouwbaar, toegankelijk, comfortabel en betaalbaar van deur tot deur kan reizen. Het treinvervoer is een belangrijke schakel in de totale keten van vervoer waarmee de reiziger zijn reis kan maken.*
- *Investerings in o.a. hoogfrequent spoor (PHS) moeten zorgen voor snelle en hoogwaardige verbindingen tussen de landsdelen én de basis leggen voor de verdere uitwerking van het Toekomstbeeld Openbaar Vervoer [zie ook pagina 14-15].*
- *Mobility as a Service (MaaS) moet bijdragen aan een soepele reis van deur tot deur, om het voor de reizigers zo drempelloos mogelijk te maken.*

Bronnen: IenW, kamerbrief hoofdlijnen integrale besluit marktordening op het spoor na 2024 (11 juni 2020). IenW, kamerbrief uitkomsten landelijke OV- en Spoortafel, 19 januari 2024:

- Het aantal inwoners groeit, vooral in de stedelijke gebieden en nabij OV-knooppunten. Dat zorgt – ondanks de groeivertraging door de coronapandemie – naar verwachting op de langere termijn voor een flinke groei van het aantal reizigers. De toenemende vraag leidt ertoe dat het steeds drukker wordt op het spoor en de beschikbare capaciteit afneemt.
- De reiziger gaat openbaar vervoer en andere vormen van mobiliteit – zoals deelauto's en deelscooters – steeds meer als één geheel aan opties zien. Reizigers willen hun reis zo snel en drempelloos mogelijk maken en daar gemakkelijk digitaal voor kunnen plannen, boeken en betalen.
- Ook zullen er steeds meer spelers verschijnen op de mobiliteitsmarkt (o.a. deelvervoeraanbieders en MaaS partijen) en door meer marktopening op het spoor als gevolg van Europese regelgeving (via open toegang en openbaar aanbesteden).
- Ontwikkelingen en trends zoals verduurzaming, digitalisering, en het meer delen van bezit zijn van grote invloed op de mobiliteit. Klimaatverandering vraagt om meer duurzame vormen van mobiliteit en meer innovatie en vernieuwing van het openbaar vervoer.
- Op Europees niveau wordt er steeds meer gestuurd op een internationaal verweven spoornetwerk. In het Vierde Spoorwegpakket zijn er afspraken gemaakt om het internationale spoorvervoer te verbeteren en te harmoniseren.
- Hierdoor moet reizen per trein op de middellange-afstand een aantrekkelijk alternatief worden voor reizen per vliegtuig. Een samenhangend en hoogwaardig internationaal spoornetwerk vormt een belangrijk speerpunt voor het bereiken de Europese klimaatdoelstellingen (Green Deal).

Het Rijksbeleid betreffende het spoor PHS

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

Wat is het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS)?¹

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

Wat is de samenhang met Toekomstbeeld OV en LTSa?

- Er is een sterke samenhang tussen het PHS en het TBOV [zie ook pagina 14]: PHS is van groot belang voor het realiseren van meer capaciteit en kwaliteit voor vervoer van reizigers en goederen. **PHS legt de basis voor verdere stappen in het kader van het Toekomstbeeld OV.²**
- De verbeteringen en maatregelen die worden getroffen in het PHS, leggen de basis voor de doelen van het TBOV waarop voortgebouwd kan worden. Een basisuitgangspunt in TBOV is de stapsgewijze verdere ontwikkeling van het Basisuurpatroon (BUP) na afronding van PHS. De voortgang van het PHS wordt gemonitord. In een voortgangsrapportage wordt de huidige stand van zaken beschreven.

Wat is de stand van zaken?

- In 2010 is de Voorkeursbeslissing PHS genomen. Hierin zijn projecten én een doeldienstregeling gedefinieerd. Sindsdien wordt gewerkt aan de realisatie van de projecten en bijbehorende dienstregeling, waaronder:
- Realisatie van PHS projecten te Geldermalsen, Ede-Wageningen, Tilburg, de spoortunnel Delft etc
 - Realisatie van een 'tienminutentrein' tussen Amsterdam en Eindhoven en tussen Rotterdam – Schiphol – Utrecht – Arnhem
 - Toevoeging 5e/6e sprinter tussen Den Haag en Dordrecht vanaf 2025

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



Voorbeelden van maatregelen en aanpassingen die onderdeel uitmaken van het PHS

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

Ombouwen van emplacementen, zodat hier meer treinen kunnen worden opgesteld

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

Stations verbouwen, om grotere reizigersaantallen te kunnen faciliteren

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

¹ Kamerbrief, "Voortgangsrapportage PHS eerste helft 2019", 3 oktober 2019.

² Kamerbrief, "Voortgangsrapportage PHS eerste helft 2019", 3 oktober 2019.

Het Rijksbeleid betreffende het spoor TBOV 2040

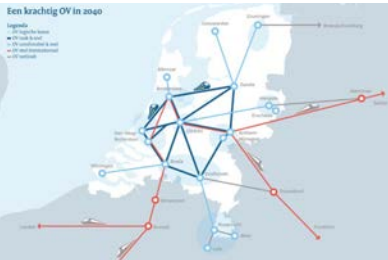
Doelen voor het OV (2016)

In de Lange Termijn Spoor agenda (LTSa) (2014) zijn de visie en doelen voor het spoor geschetst tot 2028, vooral gericht op meer groei op het bestaande spoor (PHS).

In 2015 is gestart met de samenwerking tussen Rijk, regio's, vervoerders en ProRail om tot een gemeenschappelijke visie op het OV te komen.

Eind 2016 heeft dat geleid tot een door alle partijen onderschreven doelstellingen voor het OV:

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



Het “Toekomstbeeld 2040” is een vervolgstap op de LTSa. Het kijkt ook naar de rest van het OV. Het wordt ontwikkeld in samenwerking om ook het OV aantrekkelijk te houden, toegankelijker en comfortabeler te maken. In 2023 heeft een herijking plaatsgevonden.

Contouren Toekomstbeeld OV 2040 (2019)

Nadat in 2016 door Rijk, regio's, ProRail en vervoerders de ambities voor het OV van de toekomst zijn bepaald, zijn de opgaven voor het OV alleen maar gegroeid. Om te kunnen voldoen aan de groeiende reizigersvraag en om ook in de toekomst een hoogwaardig en sterk OV-netwerk te blijven houden, is er een sterke samenhang nodig tussen spoor, bus, tram en metro, en dat zorgt voor complexe vraagstukken die alleen in een goede samenwerking kunnen worden opgelost¹. **Het programma Toekomstbeeld OV is hiervoor opgezet in opdracht van IenW. Het kijkt dan ook naar andere modaliteiten, zoals de bus of tram, terwijl de LTSa de nadruk legde op het spoor.** Het is daarmee een ‘vervolgstap’ op de LTSa, gericht op de periode tot 2040¹.

De “Contouren van het toekomstbeeld OV 2040” (februari 2019) is een visie die in samenwerking met betrokken partijen uit de OV-sector is opgesteld, met als doel om het OV richting 2040 **aantrekkelijk** te houden en daarnaast **toegankelijker** en **comfortabeler** te maken. Het beschrijft 46 acties om een geïntegreerd mobiliteitssysteem te bereiken, met verantwoordelijkheden verspreid tussen Rijk, regio's, vervoerders en infrastructuurbeheerder.² Dit toekomstbeeld draagt bij aan de urgente opgaves rondom verstedelijking, verduurzaming en bereikbaarheid. **Ook zijn er drie pijlers vastgesteld om vorm te geven aan de inrichting van het OV:**

- **Pijler 1: focus op de kracht van het OV:** In de toekomst bestaat het Nederlandse OV-netwerk uit een metroachtige stedenring met sterke assen naar de andere landsdelen en regio's. Dit vervoer is hoogwaardig van kwaliteit, zodat reizigers gemakkelijk en snel kunnen reizen in zowel de stad als in de regio. Daarnaast zijn er in de grensregio's sterke en hoogwaardige gebundelde verbindingen met het buitenland.
- **Pijler 2: drempelloos van deur-tot-deur:** Met behulp van innovaties moet het OV nog aantrekkelijker worden voor de reiziger. Door het aanbieden van nieuw en fijnmaziger vervoer kunnen nieuwe doelgroepen worden aangeboord. Hierdoor wordt het OV een interessante optie om via regionale knooppunten naar stedelijke gebieden te reizen. Deze regionale knooppunten zijn toegerust op nieuwe mobiliteitsvormen, zoals deelfietsen en deelauto's. Hierbij is het van belang dat betalen in het OV gemakkelijk verloopt via internationale en wereldwijd gebruikte betaalmiddelen.
- **Pijler 3: veilig, duurzaam en efficiënt OV:** Bij de toekomstige uitdagingen in het OV moet er voortdurende aandacht zijn voor een veilig, duurzaam en efficiënt OV. Hierbij moet er ook voldoende aandacht zijn om de gevolgen voor de directe omgeving te beperken. Daarnaast moet er gezocht worden naar alternatieve vormen van bekostiging en moet er een goede afweging worden gemaakt tussen meer infrastructuur en een betere benutting van de bestaande infrastructuur.

Het TBOV is een **doorlopend samenwerkingsverband** en is **continu in ontwikkeling**. De betrokken regionale overheden en vervoerders, ProRail, NS en IenW sturen op een sterke samenwerking in de aankomende jaren, om het TBOV concreter te maken en uiteindelijk ook te realiseren. Om de voortgang en ontwikkeling in de gaten te houden, worden de bestaande **monitoringsinstrumenten**, bijvoorbeeld het dashboard Deur-tot-Deur en OV klantenbarometer gebruikt. Voortgang en resultaten worden elk half jaar besproken met de stuurgroep TBOV en elk jaar door de OV- en Spoorafzels.

Ontwikkelagenda Toekomstbeeld OV (2021)

De ontwikkelagenda laat zien wat nodig is om mogelijk is om in stappen naar 2040 toe te werken. Hierover schreef het ministerie: “Ook met de onzekerheid vanwege de COVID-19 pandemie blijft dit vanwege de samenhang met de grote woningbouwopgave en lange doorlooptijd van infrastructuurprojecten nodig”.

Met de afspraken in de bestuurlijke overleggen MIRT van het najaar van 2020 zijn hier eerste stappen voor gezet. Met name de gewenste extra woningen richting 2030 en 2040 vragen om slimme oplossingen op het gebied van bereikbaarheid. OV kan dat ruimte-efficiënt en duurzaam invullen.

De Ontwikkelagenda Toekomstbeeld OV biedt bestuurders daarmee inzichten ten behoeve van te maken keuzes en oplossingsrichtingen.

Herijking Toekomstbeeld OV (2023)

In 2023 is TBOV herijkt n.a.v. de coronapandemie. De doelen uit 2019 blijven voorop staan, maar:

- De vraag heeft zich deels anders ontwikkeld dan verwacht.
- Inflatie en loonstijging leiden tot hogere kosten in exploitatie, aanleg en instandhouding.
- De krappe arbeidsmarkt bemoeilijkt snel anticiperen op vraagtoename of extra inzet op beheer, onderhoud of aanleg.
- Het mobiliteitsfonds beschikt, ook door de omstandigheden, over onvoldoende middelen om alle bestaande (laat staan nieuwe) ambities uit te voeren.

Hierdoor wordt de route naar de doelen langer dan voorzien. Door herprioritering wordt ingezet op instandhouding en de (regionale) afspraken uit het MIRT en HRN. Andere beleidsscenario's zouden een (substantiële) aanvulling van de financiële middelen en arbeidsmarktcapaciteit vergen.

¹ Kamerbrief, “Toekomstbeeld OV”, 6 februari 2019.

² Rapport, “Contouren Toekomstbeeld OV 2040”, februari 2019.

Doorgroeireferentie TBOV 2030-2035 (stap 1 robuuste basis)

Om de verwachte groei (binnenlands, internationaal en goederen) op de langere termijn te kunnen blijven accommoderen is het nodig om de capaciteit op het bestaande spoorwegennetwerk - ook na de realisatie van de tienminutentreindienst in PHS - verder te optimaliseren.

Dit kan worden bereikt door infrastructurele projecten te toetsen aan zowel de vastgestelde tienminutendienstregeling en het eindbeeld in de hoofdrailnetconcessie 2025-2033 (6-model, minus Zuidasdok), als ook aan een doorgroeireferentie dienstregeling op basis van een 7½ minutencadans (8-model). Deze is:

- Eenduidig; vanwege het borgen van de landelijke samenhang.
- Fictief; omdat exacte invulling van de toekomst nog niet vaststaat; maar niet onmogelijk moet worden gemaakt.
- Periodiek te actualiseren; om zo nieuwe inzichten en toekomstige MIRT-besluiten mee te kunnen nemen.

De Landelijke OV- en Spoortafel heeft op eind 2023 ingestemd met de uitwerking van een definitief ontwerp van de doorgroeireferentie gebaseerd op een 7½ minutencadans (8-model) en eventueel kleine inframaatregelen. De Stuurgroep TBOV heeft in april 2024 een doorgroeireferentie vastgesteld. Deze referentie maakt voor lopende en toekomstige projecten op het spoor inzichtelijk met welke intensievere gebruikseisen nu al rekening kan worden gehouden.

Voor dit 8-model zijn eerder 12 bouwstenen ontwikkeld voor afwijkingen van de in PHS gemaakte afspraken. Tijdens gesprekken met vervoerders en regionale overheden is een gedeeld beeld ontstaan over de meerwaarde van het overnemen van een aantal wijzigingen.

Bron: IenW, kamerbrief Kamerbrief over uitkomsten Landelijke Openbaar Vervoer- en Spoortafel (d.d. 14 januari 2024)

De fictieve doorgroeireferentie maakt het mogelijk om infrastructurele projecten te toetsen aan een toekomstig dienstregelingsmodel (8 model) om de capaciteit van het netwerk op lange termijn te kunnen borgen

Schematische weergave werken aan verbeteringen OV



Het schema beschrijft een ordening en afhankelijkheid tussen bouwstenen. Het impliceert geen besluiten en/of tijdsvolgorde in het oppakken van de uitwerking van vervolgstudie.

Een belangrijk deel van de robuuste basis wordt gelegd door uitvoering van lopende MIRT-afspraken. Zoals de afronding van het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer, ERTMS en de MIRT-Verkenningen voor aanvullend OV die met verschillende regio's zijn afgesproken. Maar er zijn aanvullende aanpassingen aan de infrastructuur nodig. Dit om de lopende verstedelijkingsopgave tijdig te voorzien van voldoende OV, de OV-knelpunten 2030-2035 op te lossen en om een robuuste basis te leggen voor de verwachte doorgroei na 2035.

Bron: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2021) "Ontwikkelagenda Toekomstbeeld OV, Nu instappen naar 2040"

Conclusies uit eerdere onderzoeken

Een aantal onderzoeken naar spoorordering heeft eerder plaatsgevonden. In die onderzoeken zijn een aantal conclusies getrokken die hier weergegeven worden.

Uit de Fyra-enquête

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

Uit het Parlementair Onderzoek ‘onderhoud en innovatie spoor’

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

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

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

Uit het rapport “Kiezen voor een goed spoor”

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

Uit het rapport “Ervaringen met open toegang in EU-lidstaten”

- Geen één-op-één vergelijking mogelijk met Nederland.
- Buitenlandse ervaringen laten zien dat het bepaalde voordelen met zich kan meebrengen (prijzen, diensten)
- Er zitten echter ook nadelen (plotseling stoppen, drukte op een reeds druk netwerk).

Uit het rapport “Gevolgen Recht op Toegang”

- Kansen vooral voor internationale verbindingen.
- Daarbij zijn belangrijke beleidsknoppen concessievolume, capaciteitsverdeling en compenserende heffing.

Uit het rapport “Heffing open toegang spoor”

- De meest eenvoudige formule voor de heffing (art. 12 SERA) dient meerdere elementen te bevatten om de keuze te hebben een heffing in te voeren, en te voorkomen dat OT ertoe leidt dat de overheid de facto financieel bijdraagt aan een OT-vervoerder.
- Zelfs een eenvoudige formule is complex en voor meerdere interpretaties vatbaar. De dynamiek van de markt verhoogt deze complexiteit.
- De randvoorwaarde dat de heffing de business case van de vervoerder niet mag schaden, is het de vraag in hoeverre de opbrengsten van de heffing opwegen tegen de kosten die gemoeid zijn met het opleggen van de heffing.

Uit het rapport “Sturen bij open toegang – een eerste verkenning”

- Het stellen van algemene regels ligt het meest voor de hand als sturingsinstrument wanneer er geen concessiesturing is. De Wp2000, de Spoorwegwet en onderliggende regelgeving zouden kunnen worden aangepast om dit mogelijk te maken. Sommige mogelijkheden zijn er al maar worden niet gebruikt.
- De Netverklaring en toegangsovereenkomsten door ProRail is mogelijk, naar Brits voorbeeld, een instrument dat in een situatie met meer open toegang breder zou kunnen worden benut.
- Waar concessies het mogelijk maken op veel onderwerpen tegelijk te sturen en dit ook relatief makkelijk te realiseren is, in een **opentoeegangssituatie meer moeite gedaan zal moeten worden om de sturing in te richten en uit te voeren. Er zullen daarom prioriteiten gesteld moeten worden.**
- De mate en focus van eventuele sturing zal per thema moeten verschillen. **Een eerste stap is om per thema te bepalen wat noodzakelijk is om te waarborgen en wat nog acceptabel is, m.n. op het borgen van het publiek belang.**

Conclusies uit eerdere onderzoeken

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

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

Voor meer informatie: Zie beide rapporten:



Tweede Kamer der Staten-Generaal	
2	
Vergaderjaar 2015-2016	
52 797 Parlementair onderzoek onderhoud en innovatie spoor	
nr.	naam
Mandaten	
1	MAATSCHAPPELIJKE EN AANBEVELINGEN
1	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
2	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
3	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
4	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
5	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
6	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
7	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
8	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
9	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
10	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
11	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
12	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
13	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
14	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
15	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
16	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
17	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
18	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
19	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
20	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
21	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
22	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
23	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
24	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
25	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
26	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
27	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
28	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
29	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
30	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
31	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
32	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
33	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
34	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
35	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
36	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
37	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
38	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
39	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
40	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
41	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
42	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
43	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
44	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
45	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
46	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
47	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
48	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
49	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
50	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
51	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
52	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
53	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
54	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
55	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
56	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
57	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
58	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
59	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
60	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
61	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
62	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
63	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
64	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
65	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
66	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
67	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
68	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
69	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
70	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
71	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
72	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
73	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
74	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
75	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
76	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
77	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
78	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
79	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
80	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
81	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
82	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
83	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
84	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
85	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
86	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
87	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
88	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
89	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
90	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
91	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
92	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
93	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
94	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
95	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
96	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
97	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
98	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
99	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID
100	ALGEMEEN EN VERANTWOORDELIJKHEID

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

Enquêtecommissie Fyra¹:

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

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

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

Parlementair Onderzoek onderhoud en innovatie spoor²:

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

De belangrijkste aanbevelingen van het Parlementair Onderzoek waren:

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

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

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

Aanbevelingen samengevat

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

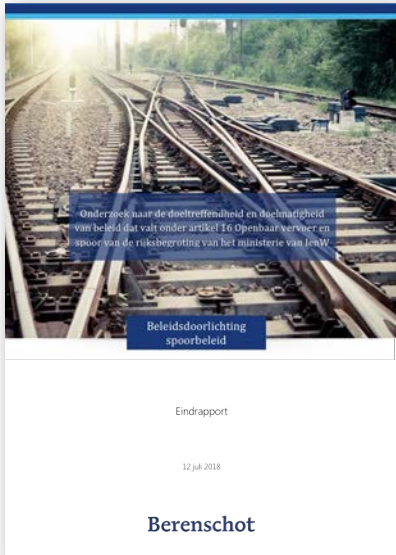
Conclusies uit eerdere onderzoeken

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

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

Voor meer informatie: Zie het rapport.

NB: Dit onderzoek heeft betrekking op de periode 2013-2017. Voor de periode 2018-2023 wordt in de tweede helft van 2025 een nieuwe periodieke rapportage verwacht³.



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

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

Algemene bevindingen²

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

Aanbevelingen voortvloeiend uit het onderzoek²

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

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

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

³ Kamerbrief, "Beleidsdoorlichting Infrastructuur en Waterstaat", 19 september 2024.

Belangrijke aanbevelingen

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

Conclusies uit eerdere onderzoeken

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

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

Voor meer informatie: Zie het rapport.



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

Aanleiding onderzoek en hoofdconclusies

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

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

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

(zie voor verdere uitleg het rapport)

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

Voorgestelde no-regret maatregelen¹

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

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

Belangrijke bevindingen

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

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

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

Voor meer informatie: Zie rapport

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



Ervaren voordelen (p. 37 van het rapport van IenW):

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

Ervaren risico's (p. 37 van het rapport van IenW):

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

Algemene observaties:

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

Rolverdeling tussen actoren:

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

Andere aandachtspunten:

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

Conclusies

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

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

Voor meer informatie: Zie rapport

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



Kansen door open toegang

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

Bedreigingen door open toegang

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

Open toegang op het HRN

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

Sturingsmogelijkheden van de overheid op open toegang en opentoeegangvervoerders

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

Conclusies¹

- Op basis van de TK-brief ‘open toegang’ kan worden afgeleid dat de Minister vooral kansen ziet voor internationale verbindingen voor wat betreft open toegang. Daarbij zijn de belangrijkste beleidsknoppen concessievolume, de capaciteitsverdeling en de compenserende heffing is.
- Belang voor dit onderzoek is dat deze aanname **geborgd** wordt door de aangehaalde beleidsknoppen. Dat betekent dat de HRN-concessie het volume van, in ieder geval, de huidige dienstregeling zou moeten bevatten en dat er in de capaciteitsverdeling bij een conflict **voorrang** wordt gegeven aan de concessie [zie ook pagina's 32-35 over open toegang]
- Op basis van de TK-brief² werd in dit rapport in 2020 de aanname gemaakt dat open-toetreding voor binnenlands vervoer als **aanvullend** wordt gepositioneerd ten opzichte van de HRN-concessie en dat, mede op basis van het HSL-onderzoek, voor internationaal vervoer open toegang eerder **de standaard** zou kunnen worden.

Update 2024:

- Per 2025 zal vrijwel alle internationaal vervoer (m.u.v. IC Brussel en KGOV) in OT plaatsvinden.
- Voor binnenlands vervoer ziet het ministerie OT-vervoer als aanvullend op concessievervoer.

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

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



Voor meer informatie: Zie rapport:

“Heffing open toegang spoor”, Ecorys (2021)

De ‘heffing open toegang’ is geïntroduceerd in het Derde Spoorwegpakket toen er opentoeegangvervoer in het internationale vervoer ontstond. Destijds heeft het ministerie deze heffing niet verder uitgewerkt. Gegeven de uitbreiding van de mogelijkheden voor opentoeegangvervoer in het Vierde Spoorwegpakket overweegt het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat de introductie van de heffing, en vroeg om een methodiek voor deze heffing te ontwikkelen.

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft Ecorys gevraagd om een methodiek te ontwikkelen op basis waarvan de heffing geïntroduceerd zou kunnen worden. Artikel 12 (SERA richtlijn) geeft geen detailinvulling aan de toepassing van de heffing: bv. de hoogte van de heffing, de manier waarop deze vastgesteld moet worden en de concrete invulling aan principes, zoals ‘billijk’, transparant’ en ‘non-discriminair’ en ‘evenredig’. Tevens worden geen tijdslijnen, of procesafspraken verplicht of geschetst. Ook is de heffing nog niet geïmplementeerd in andere Europese lidstaten, die als mogelijk voorbeeld hadden kunnen dienen.

Met het onderzoek moest een transparante en toepasbare methodiek ontwikkeld worden die, conform de SERA-richtlijn:

- *Zoveel mogelijk de gehele reële negatieve financiële gevolgen voor de concessieverlener compenseert, zodat de kosten van het OV-stelsel voor de belastingbetaler niet toenemen;*
- *De levensvatbaarheid van de toetredende dienst niet schaadt;*
- *Navolgbaar toepasbaar is, transparant en conform nationale en Europese regelgeving, zodat deze met toelichting openbaar kan worden gemaakt.*

De volgende uitgangspunten zijn, conform de SERA-richtlijn, aangehouden:

- *De heffing is bedoeld om de vervoersautoriteit (lees concessieverlener) te compenseren voor kosten die voortvloeien uit de openbaardienstverplichtingen in de concessie.*
- *De opbrengst die uit deze, als compensatie betaalde heffing is opgehaald, mag niet hoger zijn dan hetgeen dat nodig is om het geheel of een deel van de kosten van de desbetreffende openbaardienstverplichtingen te dekken.*
- *De heffing mag de economische levensvatbaarheid van de toetredende vervoersdienst niet in gevaar brengen.*

Het rapport trekt de volgende conclusies ten aanzien van de methodiek voor de heffing:

- *De meest eenvoudige formule voor de heffing dient minimaal de volgende elementen te bevatten:*
 - *De omzetzijder van de zittende concessiehouder;*
 - *Een correctie voor mogelijke complementariteit van het aanbod van de opentoeegangvervoerder en de zittende concessiehouder;*
 - *Een correctie voor de mogelijkheid van de concessiehouder om de kosten te verlagen.*
- *Een dergelijke methode is noodzakelijk om de keuze te hebben om daadwerkelijk een heffing in te voeren. Dit om te voorkomen dat open toegang ertoe leidt dat de overheid (de belastingbetaler) de facto financieel bijdraagt aan een opentoeegangvervoerder.*
- *Zelfs een eenvoudige formule voor een heffing is complex en voor meerdere interpretaties vatbaar. De zittende concessiehouder zou bijvoorbeeld de inkomstenderving en de complementariteit anders kunnen interpreteren dan de opentoeegangvervoerder.*
- *De dynamiek van de vervoermarkt en de vrijheid voor de opentoeegangvervoerder om zijn aanbod te wijzigen, verhoogt deze complexiteit. Het zou zelfs ex post lastig zijn om bijvoorbeeld de mate van complementariteit en de kostenverlaging bij de concessiehouder in te schatten.*
- *In dit onderzoek is ervan uitgegaan dat de concessiehouder de afspraken in de concessie (frequentie) niet aanpast als er een nieuwe toetredster komt. Als die nieuwe toetredster een dienst aanbiedt die in concurrentie is met de diensten uit de concessie, dan is er sprake van substitutie en een lagere omzet van de concessiehouder. Als de heffing deze omzetzijder zou moeten omvatten, dan is dat een zeer hoge heffing. Daarmee is de businesscase van de opentoeegangvervoerder in veel gevallen niet meer rond te krijgen.*
- *Op basis van de gesprekken kan worden geconcludeerd dat de regionale concessieverleners weliswaar een nationaal kader als nuttig instrument zien, maar dat zij voor hun eigen concessie de mogelijkheid open willen houden om zelf in onderling overleg met hun concessiehouder en/of de opentoeegangvervoerder tot nadere afspraken te komen. Dit heeft als nadeel voor de opentoeegangvervoerder dat de heffing lastig in te schatten wordt als ze een dienst zouden willen verlenen die meerdere concessies ‘raken’.*
- *De randvoorwaarde dat de heffing de business case van de vervoerder niet mag schaden betekent dat de heffing een maximum heeft waarmee de opentoeegangvervoerder een “redelijk” rendement kan behalen. De operationalisering hiervan is voor discussie vatbaar, omdat geen goede definitie te geven is van een dergelijk ‘redelijk’ rendement.*
- *Gegeven de maximering van de heffing op basis van de levensvatbaarheid van de opentoeegangvervoerder, is het de vraag in hoeverre de opbrengsten van de heffing opwegen tegen de kosten die gemoed zijn met het opleggen van de heffing.*



Voor meer informatie: Zie rapport:

“Sturen bij open toegang – een eerste verkenning”, Berenschot (2023)

De analyse is gebaseerd op de aanname dat bij een grotere rol van open toegang, concessies een minder belangrijke rol in het sturingsinstrumentarium van overheden krijgen.

De volgende beleidsthema's zijn in de analyse betrokken aangezien deze thans in hoge mate via concessies worden gestuurd:

- **Ticketing en tarieven** (Betaalmiddel, Tarieven, Verkoop en betaling van tickets via derden)
- **Capaciteit** (Afweging bij conflicterende belangen, Toekenning capaciteit voor een langere periode)
- **Betrouwbare benutting** (Punctuele benutting van aangevraagde capaciteit, Omgaan met verstoringen)
- **Insprak** (Betrekken van consumentenorganisaties, Transparantie van data)

In het rapport zijn per thema een aantal mogelijkheden genoemd om zonder concessie te sturen.

Voorbeeld: Ten aanzien van de punctuele benutting van aangevraagde capaciteit wordt geconcludeerd dat in de Nederlandse context bonus-malusregelingen zoals in Zweden en Oostenrijk mogelijk zijn. Deze kunnen onderdeel worden van de prioriteitscriteria in het Besluit capaciteitsverdeling of van de overeenkomsten die de beheerder sluit met een vervoerder. Materieel moet dit als effect hebben dat vervoerders ruim van te voren doorgeven dat ze geen gebruik gaan maken van de capaciteit, en dat het echt onaantrekkelijk voor OT-vervoerders is om geen gebruik te maken van de capaciteit.

Het rapport constateert dat:

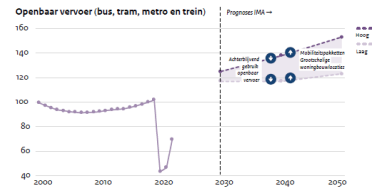
- De gevolgen van **beperkte open toegang** beperkt zijn voor de thema's waar lenW mogelijk op wil sturen, maar de gevolgen van **meer open toegang** mogelijk groot zijn. Concessies bieden namelijk een handig sturingsinstrument, waar veel onder te scharen valt. Bij open toegang neemt de effectiviteit van concessies als sturingsinstrument af. Dit komt omdat de verdeling van het passagiersvervoer tussen concessie en open toegang verandert en een concessie alleen bepaalt hoe het vervoer binnen de concessie plaatsvindt.
- Er zijn op alle onderzochte thema's mogelijkheden om te sturen wanneer er geen concessie is, maar het is de vraag in welke mate dit kan en of het op een effectieve manier mogelijk is. Sturen brengt extra uitvoeringslast met zich mee en roept nieuwe vragen op ten aanzien van toezicht en handhaving.
- Het stellen van algemene regels ligt het meest voor de hand als sturingsinstrument wanneer er geen concessiesturing is:
 - De Wp2000, de Spoorwegwet en onderliggende regelgeving zouden kunnen worden aangepast om aanvullende sturing mogelijk te maken.
 - De Wp2000 biedt ook nu al een aantal aanknopingspunten om te sturen door middel van AMVB. Die mogelijkheden zijn er nu ook al maar worden niet gebruikt.
 - De Netverklaring en toegangsovereenkomsten door ProRail is mogelijk, naar Brits voorbeeld, een instrument dat in een situatie met meer open toegang breder zou kunnen worden benut. Dit moet nog wel nader worden onderzocht.
- Waar concessies het mogelijk maken op veel onderwerpen tegelijk te sturen en dit ook relatief makkelijk te realiseren is, in een **opentoeegangssituatie meer moeite gedaan zal moeten worden om de sturing in te richten en uit te voeren, en zullen daarom prioriteiten gesteld moeten worden.**
- De mate en focus van eventuele sturing zal per thema verschillen maar dit is nu nog niet volledig duidelijk. **Een eerste stap voor lenW is om per thema te bepalen wat noodzakelijk is om te waarborgen en wat nog acceptabel is, met name gelet op het borgen van het publiek belang.**

Mede hierop gebaseerd zal het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat een “beleidskader open toegang” ontwikkelen.

Hoofdstuk ontstaan in samenwerking met en op basis van analyses van ProRail BV, uitgaande van de situatie in 2024

Vraaggroei en netwerkcapaciteit

Veranderde en onvoorspelbare groei vervoersvraag door COVID-19, geconcentreerd in de Randstad...



... samen met hoge ambities TBOV en spoor goederenvervoer

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

Toetsingskader

- Capaciteit
- Kwaliteit
- Kostenefficiëntie
- Adaptiviteit
- Toets vervoerwaarde

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

ProRail heeft in 2020 onderzoek gedaan naar mogelijke netwerkindelingen die aansluiten op de lange termijn vervoersvraag en beleidsdoelen. Daarbij is gekeken naar (combinaties van) drie beleidsknoppen :

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

De belangrijkste bevindingen van ProRail:

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

Disclaimer: het onderzoek is uitgevoerd op basis van expert judgement. Bij verdere uitwerking van varianten is meer diepgaand te onderzoeken (niet uitputtend):

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

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



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

Mogelijke baten bij logistiek ontmengen/ontvlechten

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

Ontwikkeling van de vraag

Bron: ProRail BV

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

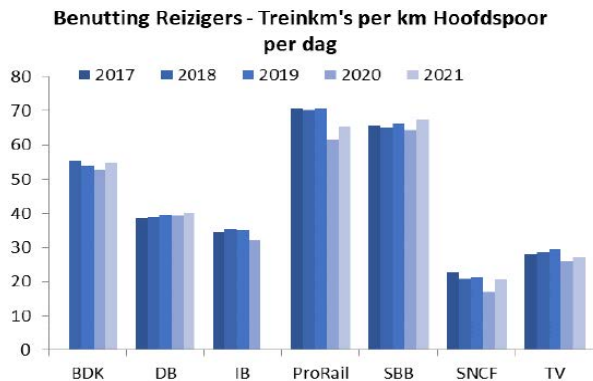
- Voor de reiziger moet het OV snel, veilig, comfortabel, betrouwbaar en betaalbaar zijn.
- Voor de maatschappij moet het duurzaam, opvangen van mobiliteitsgroei, kostenefficiënt, innovatief.'

Hoge ambitie goederenvervoer 'De concurrentiepositie van het spoorgoederenvervoer in Nederland moet versterkt worden om economische en duurzaamheids-doelen te realiseren. Het streven is groei van 30 – 50% (in tonnage) in 2040.' De sector benadrukt het belang van toename van capaciteit voor goederenvervoer om de bereikbaarheid van Nederlandse zeehavens, inland terminals en belangrijke industrieën te waarborgen.

Toekomstbeeld OV en goederen:

- Voor COVID-19 werd richting 2030 en 2040 een groei in het OV van 30% tot 40% voorzien. Als gevolg van COVID-19 is in het reizigersvervoer een groeivertraging ontstaan van ongeveer 10 jaar, maar is het eindbeeld door autonome groei ongewijzigd.
- Voor het spoorgoederenvervoer is een sterke groei voorzien (van 41 miljoen ton nu naar 54 tot 61 miljoen ton in 2030), ondanks een daling van 10% in 2023.
- Het OV-netwerk op het spoor en voor bus, tram en metro loopt op termijn door de groei van personen- en goederenvervoer op een aantal plaatsen tegen capaciteits- en kwaliteitsgrenzen aan. De reiziger ervaart deze drukte met name in de (hyper) spits nu al.

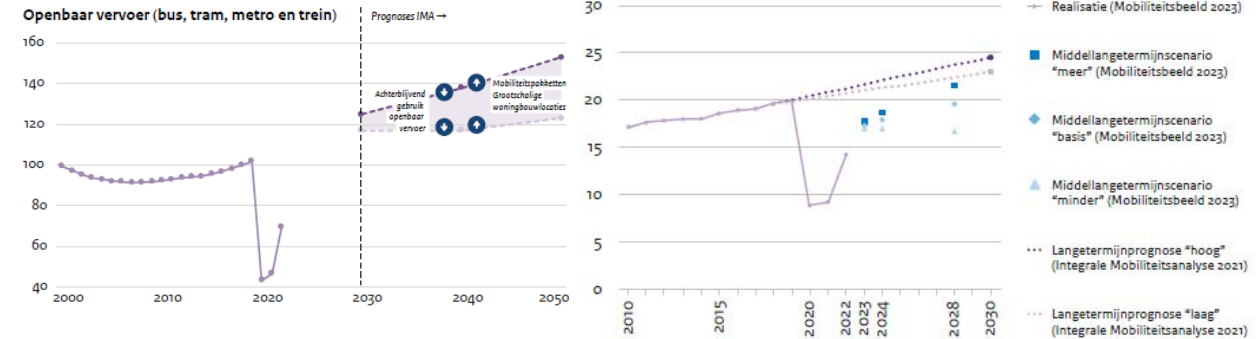
Het netwerk kent hoge benutting (bron: internationale benchmark NS/ProRail 2023)



De vervoervraag groeit op lange termijn, het tempo ervan is nog onzeker. Door COVID-19 is een groeivertraging van ± 10 jaar aannemelijk. De groei concentreert zich m.n. in de Randstad en komt daar veel hoger uit dan in de rest van het land.

Ontwikkeling afgelegde afstand met OV

Geïndexeerd (2018=100). Bron: CBS



Uitdagingen voor het lange-termijn spoornetwerk

- Op basis van de Update Integrale Mobiliteitsanalyse (IMA) 2023 is het duidelijk dat het spoorvervoer (zowel personen als goederen) op de lange termijn zal blijven groeien, maar sinds COVID-19 ligt het aantal reizigerskilometers nog lager dan zowel de hoge als de lage IMA prognoses.
- Het herstel van de reizigersvraag en tempo daarvan is - mede als gevolg van veranderend reisgedrag na COVID-19, afschalingen van het aanbod en inflatie - onzeker. Waar precies de groei als eerste optreedt en daarmee ook waar en wanneer knelpunten optreden is niet geheel voorspelbaar.
- Het Kennisinstituut voor Mobiliteit heeft gekeken naar scenario's voor de komende 5 jaar. In de verwachting dat de trein in het basisscenario in 2028 ergens op het niveau tussen 2017/2018 zal uitkomen, lijkt een structurele groeivertraging van ongeveer 10 jaar aannemelijk.
- Verdere groei in de Randstad leidt tot capaciteitsknelpunten, die vragen om grootschalige infrastructuuruitbreiding. Tegelijkertijd moet er ruimte zijn voor regionale ambities en maatwerk, en moet het spoor bijdragen aan de bereikbaarheid van nieuwe grootschalige woningbouwlocaties (NOVEX).
- De beschikbare investeringsruimte is beperkt; er is nog geen zekere investeringsagenda voorbij PHS, en het Mobiliteitsfonds kent minder middelen.
- Spoorinnovaties en infrastructuurinvesteringen zijn omvangrijk, complex, kostbaar en kennen een lange implementatietijd.
- Realiseerbaarheid wordt beperkt door de beschikbaarheid van vakmensen en het blijven rijden tijdens de verbouwing. Omgevingsfactoren (geluid, trillingen etc.) hebben een beperkende invloed op de infrastructuur en het aantal treinen.

Groei in Randstad

Groei treinreizen tot 2040



Bron: Contouren Toekomstbeeld OV 2040 (2019), p. 6 (geen actualisatie beschikbaar)

¹ Geïndexeerd

² Gedetailleerde vervoersprognoses ProRail op basis van WLO Hoog, geïndexeerd

Capaciteit

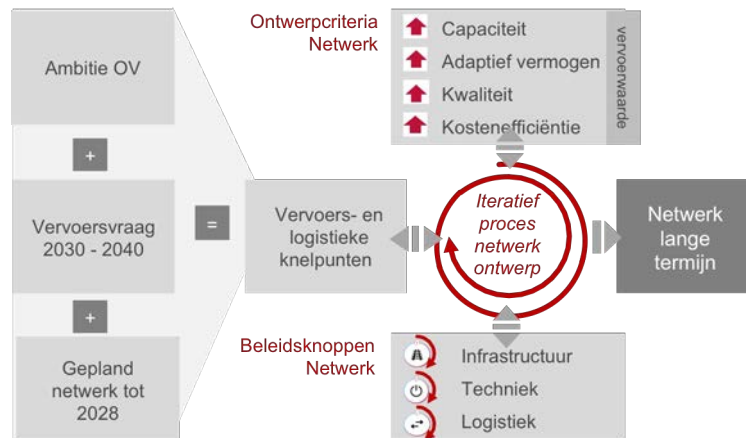
Onderzoeksmethode

Bron: ProRail BV

ProRail heeft onderzocht welke combinatie van infrastructuur, technische en logistieke maatregelen passen bij de ambities voor het spoornetwerk van de toekomst

Proces netwerk ontwerp ProRail

- In een iteratief proces van netwerk ontwerp worden oplossingen gezocht voor knelpunten, geoptimaliseerd naar ontwerp criteria van het netwerk (die volgen uit de ambities van TBOV), door aan drie beleidsknoppen voor het netwerk te draaien: infrastructuur, technische en logistieke oplossingen.
- Dit leidt in een aantal iteratieslagen tot netwerkoplossingen voor de lange termijn.



Ambities netwerk van de toekomst volgen uit ambities TBOV en goederen en verwachte vraaggroei op lange termijn:

- **Capaciteitsuitbreiding.** Het netwerk moet een hoge capaciteit blijven leveren om te voldoen aan de toekomstige vraag én de hoge ambities, ondanks de groeivertraging die nu is ontstaan.
- **Adaptief.** Het netwerk moet zo worden ingericht dat ingespeeld kan worden op een veranderende vraag én op specifieke regionale behoeften.
- **Kwaliteit.** In lijn met de ambities TBOV moet de kwaliteit van het spoorproduct voor de reiziger omhoog.
- **Kostenefficiënt.** Capaciteitsuitbreidingen van het netwerk moeten tegen beperkte kosten gerealiseerd kunnen worden.
- **Vervoerwaarde** als toetssteen.

Deze ambities dienen als ontwerpcriteria voor het toekomstige netwerk.

Drie beleidsknoppen om de capaciteit op het spoorwegnetwerk te kunnen verhogen

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

NB: Andere beleidsknoppen met invloed op capaciteit, zoals vraagsturing, zijn buiten scope van het eerdere ProRail-onderzoek gebleven. Vraagsturing heeft recenter in het kader van discussies rond de nieuwe Hoofdrailnet concessie over reizen in de (hyper)spits en veranderende reispatronen na COVID-19 ook nadrukkelijker aandacht; dit kan bijdragen aan betere benutting van beschikbare infrastructuur (zonder zeer hoge investeringen om het spitsaanbod te vergroten) en inzetbaarheid van materieel en personeel.

Capaciteit scheppen Beleidsknoppen

Bron: ProRail BV

Beleidsknop “extra infrastructuur”

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

Voorbeeld van onhaalbare combinatie van investeringen

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

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

4 sporen Nieuw Vennep – Sassenheim

4 sporen Houten – Castellum – Waardenburg

4 sporen Utrecht – De Haar aansluiting



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



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

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

“Extra infrastructuur” alleen is niet houdbaar,

“Technische systeemsporgingen” vereisen een slimme fasering en prioritering;

“Logistieke maatregelen” kunnen een kansrijk element vormen.

Beleidsknop “technische systeemsporgingen”

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

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

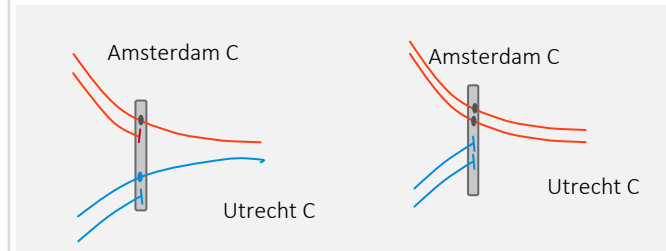
Baten	ERTMS	3 kV	TMS	ATO
Technische opvolgtijd verlagen t.o.v. huidige 3 minuten (= "korter achter elkaar rijden")	✓	✓		✓
Rijtijdspeling verlagen t.o.v. huidige 60 seconden buffertijd (= "preciezer rijden en halteren")	✓		✓	✓
Rijtijdverschillen verkleinen door versnelde aanzet (= "sneller optrekken")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

Beleidsknop “logistieke maatregelen”

Bij het logistiek omtenging worden lijnvoeringen onafhankelijk van elkaar gemaakt.

Vóór 2007

Vanaf 2007



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






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

- 2007 Vanuit Utrecht, na Amsterdam C., niet meer alterneren naar Alkmaar én Haarlem
- 2007 Vanuit Rotterdam, na Utrecht, niet meer alterneren naar Amersfoort én Arnhem
- 2009 Vanuit Arnhem, na Utrecht, niet meer alterneren naar Den Haag én Amsterdam
- 2012 Vanuit Leiden, na Schiphol, niet meer alterneren naar Amsterdam Z. én Amsterdam C.
- 2013 Vanuit Zwolle, na Amersfoort, niet meer alterneren naar Utrecht én Amsterdam (Hanzelijn)
- 2017 Ontmenging van de infra in Utrecht C.: 5 fysiek gescheiden corridors (DSSU)
- 2025 Vanuit Utrecht altijd Amsterdam Z. – Leiden en vanuit Weesp altijd HSL-Z – Rotterdam

Capaciteit scheppen Beleidsknoppen

Bron: ProRail BV

Mogelijke baten bij logistiek ontmenging/ontvlechten

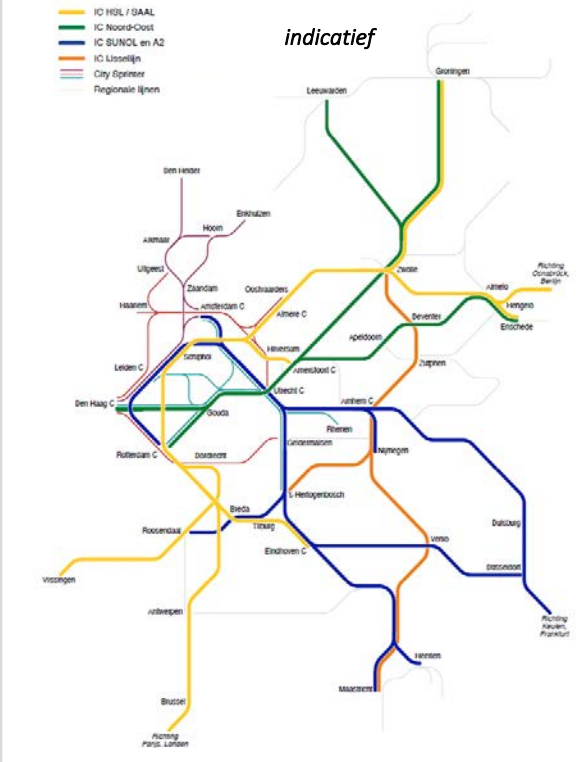
	Capaciteit	Meer treinen per uur mogelijk over één spoor omdat kruisende stromen (die vertragend werken) komen te vervallen.
	Operationele kwaliteit	Lagere verwevenheid in het systeem resulteert in hogere punctualiteit, terwijl planning en be-/bijsturing eenvoudiger is. Dit is randvoorwaardelijk voor eventuele frequentieverhoging ('Beter & Meer'-filosofie)
	Kosten-efficiëntie	Logistiek ontmenging/ontvlechten levert capaciteit op tegen veel lagere kosten dan enkel infrastructuur investeringen.
	Adaptief vermogen	Frequentie en snelheid op corridors kunnen onafhankelijker van elkaar worden verhoogd zonder het hele systeem te raken. Dit biedt ruimte voor aanpassingen aan veranderende vraag én aan (regionale) ambities.
	Vervoer-waarde	Logistiek ontmenging/ontvlechten creëert mogelijkheden voor eventueel frequentieverhoging en versnelling, maar levert soms ook extra overstap op, wat bij lagere frequenties tot vraagtuitval kan leiden.
<i>Daarnaast</i>	Technische systeem-sprongen	Prioritering en fasering van systeem-sprongen is mogelijk, waardoor de baten van technische systeem-sprongen beschikbaar komen waar ze het meest nodig zijn.

Slimme combinatie van de 3 beleidsknoppen met logistiek ontmenging/ontvlechten draagt bij aan operationele kwaliteit en maakt prioritering van systeem-sprongen mogelijk

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

Door ontmenging op 6 dienstregelingspunten – de meeste al voorzien in TBOV – kan een (indicatief) netwerk bestaande uit logistieke hoofdasen ontstaan. Deze zijn ook samen te voegen in drie deelnetwerken.

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



Logistiek ontmenging/ontvlechten verhoogt het adaptief vermogen van het netwerk

- **Het spoorwegnetwerk is van oudsher landelijk geoptimaliseerd en kent zeer veel onderlinge afhankelijkheden.** Niet alleen worden de treintijden in de ene hoek van het land deels bepaald door de openingstijden van een spoorbrug in een andere hoek van het land, maar ook personeels- en materieelinzet zijn door de landelijke verwevenheid zeer complex. In het huidige HRN zijn al 3 logistieke hoofdasen te onderscheiden.
- Het logistiek ontmenging/ontvlechten van het netwerk zorgt ervoor dat er **logistieke assen ontstaan**, waarbij de ene logistieke as in de operationele uitvoering geen 'last' heeft van de andere logistieke as.
- **Dit zorgt ervoor dat wensen en beleidsambities meer vanuit een regionale focus op dat netwerkdeel benaderd kunnen worden:** beleidskeuzes op de ene plaats zijn minder afhankelijk van beleidskeuzes op een andere plaats (waarbij er sprake kan blijven van impact op een ander netwerkdeel, bv. op knooppunten).
- **Dit zorgt ervoor dat het spoorwegnetwerk toegerust is om de vraagontwikkeling daar op te vangen, waar die zich het meest of het eerst manifesteert.**
- Een belangrijk aandachtspunt bij ontmenging is om de **infrastructurele en logistieke mogelijkheden voor het spoorgoederenvervoer (incl. omleidroutes) open te houden**, gezien de verschillende doorsnijdingen.

Juridisch kader: 4^e Spoorwegpakket

Het 4^e spoorwegpakket bestaat uit Europese richtlijnen en verordeningen waarmee de Europese wetgever beoogt de barrières voor de eenwording van de Europese spoorwegruimte weg te nemen. Ook wil de Europese wetgever met het pakket de veiligheid, interoperabiliteit en betrouwbaarheid van die spoorwegruimte verbeteren.

Het pakket bestaat uit een marktpijler en een technische pijler:

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

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

- Aanbesteden is de hoofdregel, ook bij concessies voor spoorvervoer. Hierop blijven enkele uitzonderingen bestaan.
- Per 2025 heeft een spoorwegonderneming in beginsel recht op toegang tot het HRN zonder concessie ('open toegang').

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

PSO staat voor Public Service Obligations (openbaredienstverplichtingen):

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

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

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

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

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

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

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

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

Voor de personenvervoersdiensten die onder de concessie voor het hoofdrailnet vallen, geldt het recht op open toegang sinds 1 januari 2025. De houder van de huidige HRN-concessie (per 1 januari 2025) kan worden geconfronteerd met opentoeegang-vervoer. Dat is het geval indien:

- Op het HRN voldoende capaciteit beschikbaar is voor het opentoeegang-vervoer (naast het vervoer dat wordt uitgevoerd op grond van de HRN-concessie),
- De ACM oordeelt dat het opentoeegang-vervoer het economisch evenwicht van de HRN-concessie niet in gevaar brengt (als een dergelijke toets aangevraagd is).

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

Onderhandse gunning toegestaan tot december 2023

Europese teksten:

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

Betekenis voor Nederland:

- De nationale wetgeving staat onderhandse gunning van een HRN-concessie toe
 - De Wp2000 staat de Minister toe een HRN-concessie onderhands te gunnen (zie artikel 61 lid 1 en artikel 64 lid 1 Wp2000).
- De HRN-concessie heeft uitsluitend betrekking op openbaar vervoer per spoor, en niet op metro of tram.
- Een langere looptijd dan 10 jaar is in geen geval toegestaan.

De minister heeft een beroep gedaan op artikel 5 lid 6 PSO-verordening en heeft een nieuwe HRN-concessie (treinexploitatieperiode 2025-2033) op 21 december 2023 aan NS verleend.

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

Europese teksten:

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

Betekenis voor Nederland:

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

Onderhandse gunning aan een interne exploitant

Europese teksten:

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

Betekenis voor Nederland:

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

Hoofregel:

**Iedere spoorwegonderneming heeft recht op toegang tot spoorweginfrastructuur.
Het recht op “open toegang” betekent het recht op het aanbieden van diensten, zonder concessies.**

Iedere spoorwegonderneming heeft recht op toegang tot spoorweginfrastructuur

Europese teksten

- **Iedere spoorwegonderneming heeft recht op toegang tot spoorweginfrastructuur**
 - Het recht op “open toegang” geldt sinds het 3e Spoorwegpakket (2007) voor het internationaal personenvervoer. Met het 4e Spoorwegpakket geldt het ook voor het binnenlandse personenvervoer. Het juridisch kader voor open toegang wordt gevormd door Richtlijn 2012/34/EU, zoals gewijzigd door Richtlijn (EU) 2016/2370 (kortweg: de SERA-richtlijn, waarbij SERA staat voor Single European Railway Area)
 - Artikel 10 lid 2 SERA-richtlijn luidt: *“Onverminderd Verordening (EG) nr. 1370/2007 krijgen spoorwegondernemingen onder eerlijke, niet-discriminerende en transparante voorwaarden het recht op toegang tot de spoorinfrastructuur in alle lidstaten met het oog op de exploitatie van passagiersvervoer per spoor. Spoorwegondernemingen krijgen het recht om passagiers te laten instappen op elk station en hen te laten uitstappen op een ander station. Dit recht omvat de toegang tot infrastructuur die de in bijlage II, punt 2, bij deze richtlijn bedoelde dienstvoorzieningen verbindt.”*
 - “Onverminderd Verordening (EG) nr. 1370/2007” betekent dat bevoegde instanties nog altijd het recht hebben om openbaredienstcontracten te gunnen waarbij exclusieve rechten worden verleend. Die exclusiviteit is echter niet (langer) absoluut: de houder van een openbaredienstcontract wordt enkel nog beschermd tegen opentoeegang-vervoer dat het economisch evenwicht van zijn openbaredienstcontract in gevaar brengt (zie volgende pagina).
 - Artikel 11 lid 5 SERA-richtlijn luidt: *“De lidstaten kunnen het recht op toegang tot de spoorinfrastructuur tevens beperken met het oog op de exploitatie van binnenlandse passagiersvervoerdiensten tussen een bepaalde plaats van vertrek en een bepaalde bestemming binnen dezelfde lidstaat, indien:*
 - a) exclusieve rechten op het vervoer van passagiers tussen deze stations zijn gegund uit hoofde van een openbaredienstcontract dat is toegekend vóór 16 juni 2015, of*
 - b) op basis van een billijke en concurrerende aanbestedingsprocedure uiterlijk op 25 december 2018 een aanvullend recht of een aanvullende vergunning voor de exploitatie van commerciële passagiersvervoerdiensten tussen deze stations is toegekend, in concurrentie met een andere exploitant,**en indien deze exploitanten geen compensatie krijgen om deze diensten te exploiteren.*
 - *Een dergelijke beperking kan gelden gedurende de oorspronkelijke geldigheidsduur van het contract of de vergunning, of tot en met 25 december 2026, indien dat korter is.”*

Betekenis voor Nederland

- Andere vervoerders dan NS hadden gedurende de looptijd van de HRN-concessie (2015-2025) geen recht op toegang op het HRN om personenvervoerdiensten aan te bieden die onder de concessie voor het hoofdrailnet vielen.
 - Nederland heeft gebruik gemaakt van de in artikel 11 lid 5 SERA-richtlijn geboden mogelijkheid het recht op toegang tijdelijk te beperken.
 - Deze tijdelijke beperking is opgenomen in artikel 19a lid 5 Wp2000.
- Vanaf 1 januari 2025 heeft iedere spoorwegonderneming recht op toegang tot alle spoorweginfrastructuur, inclusief het hoofdrailnet, tenzij dit recht wordt beperkt op grond van artikel 11 lid 1 SERA-richtlijn (zie volgende pagina).
- Het recht op toegang omvat naast de toegang tot het spoor ook de toegang tot dienstvoorzieningen, zoals stations, rangeervoorzieningen en onderhoudsvoorzieningen.

Let op!

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

Engel uitzondering: Recht op toegang mag worden beperkt wegens gevaar voor het economisch evenwicht van openbare dienstcontracten.

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

Europese teksten

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

Betekenis voor Nederland

- **Nederland maakt gebruik van de mogelijkheid om het recht op toegang te kunnen beperken (Artikel 19a en 19b Wp2000).**
- **In Nederland wordt de economische evenwichtstoets (EET) uitgevoerd door de Autoriteit Consument en Markt (ACM).**
 - De objectieve economische analyse kan worden aangevraagd door een betrokken concessieverlener, een betrokken concessiehouder of door ProRail
 - Op grond van de objectieve economische analyse oordeelt de ACM of het economisch evenwicht van het betrokken openbare dienstcontract in gevaar komt.
- **De ACM heeft een 'Methodiek voor de analyse van het economisch evenwicht van een concessie voor openbaar personenvervoer per spoor' ontwikkeld (geconsolideerde versie d.d. 22 oktober 2021).**
 - Hoofdpunten:
 - De ACM is van oordeel dat een afname van het interne rendement van minder dan 0,2 procentpunt in de regel geacht moet worden niet aanzienlijk te zijn
 - De ACM is van oordeel dat een afname van meer dan 1 procentpunt in de regel geacht moet worden wel aanzienlijk te zijn.
 - Afnames van het interne rendement die tussen deze waardes liggen, zullen worden beoordeeld in de context van het concrete geval.
 - Indien er onvoldoende informatie over het interne rendement beschikbaar is, kan de ACM kijken naar alternatieve rendementsmaatstaven zoals het rendement op activa of de winstmarge als percentage van de omzet.
 - Indien sprake is van meerdere nieuwe passagiersdiensten beoordeelt de ACM het cumulatieve impact van alle nieuwe passagiersdiensten die zijn gemeld in de huidige concessieperiode, ongeacht of bij de eerder gemelde diensten een analyse van het economisch evenwicht is uitgevoerd.
 - De methodiek is vooralsnog alleen toegepast op twee nachttreinen in het weekend van Maastricht en Groningen richting Schiphol. In juni en juli 2023 hebben het Ministerie van IenW en NS EET's aangevraagd n.a.v. de OT-meldingen van Flixtrein, Qbuzz en Arriva. Hierop stelde de ACM vast dat de verlening van de HRN-concessie 2025-2033 ten tijde van die OT-meldingen nog niet had plaatsgevonden, en ook niet bij de EET-aanvraag, ook was er geen aanbestedingsproces gaande (waardoor de uitzondering van art.5, 2^e lid van de Uitvoeringsverordening niet van toepassing is). Bijgevolg verklaarde de ACM de EET aanvragen van NS en IenW niet-ontvankelijk.
- **NB: Er kunnen meerdere openbare dienstcontracten voor een route zijn gesloten. In dat geval moet in de EET worden gekeken naar de gevolgen van opentoegegangvervoer voor alle concessiehouders.**
 - Voorbeeld: Almelo – Hengelo wordt bediend door NS op grond van de HRN-concessie en door Keolis op grond van de concessie Zwolle – Enschede.

Tekst uit het 2020-rapport, marginaal
aangepast 2025 aan de huidige situatie

Een opentoeegangvervoerder kan een heffing opgelegd krijgen

Europese teksten

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

Betekenis voor Nederland

- Nederland maakt gebruik van deze mogelijkheid
 - Zie artikel 19c Wp2000.
 - Zowel de Minister als decentrale concessieverleners zijn bevoegd heffingen op te leggen.
 - In principe kan de minister een heffing opleggen aan OT-vervoerders wat betreft HRN-concessies, DO's kunnen dat voor OT-vervoerders over de trajecten waarvoor zij bevoegd zijn. Bij het toepassen van een dergelijke heffing zou het de voorkeur verdienen hiervoor een eenduidige berekeningsmethode op te stellen teneinde de billijkheid, transparantie, non-discriminatie en evenredigheid van heffingen te waarborgen.
 - De mogelijkheid tot het hanteren van dergelijke heffingen en compensaties bij aanvullend OT-vervoer is onderzocht [zie pagina 22, rapport Ecorys (2021), "Heffing open toegang spoor"].
- Hoe de hoogte van een heffing zal worden bepaald, is nog onzeker.
 - Mogelijk kan aansluiting worden gezocht bij het oordeel van de ACM over de impact van het opentoeegangvervoer op de rentabiliteit en/of nettokosten.
 - Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de heffing (artikel 19c lid 5 Wp2000). Dat is wellicht overbodig indien de Europese Commissie binnen afzienbare tijd maatregelen vaststelt o.g.v. artikel 12 lid 5 SERA-richtlijn.

Tekst uit het 2020-rapport, marginaal
aangepast 2025 aan de huidige situatie

Het recht op toegang betekent nog geen recht op capaciteit

Europese teksten

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

Betekenis voor Nederland

- **Capaciteit moet worden aangevraagd bij ProRail en aangevraagde capaciteit wordt zoveel mogelijk toegekend.**
 - Als het niet mogelijk is alle aanvragen toe te kennen wordt de betreffende infrastructuur overbelast verklaard.
- **Bij overbelastverklaring mag, bij verdeling van de capaciteit, voorrang worden gegeven aan vervoer dat op grond van een openbaredienstcontract wordt verricht boven opentoeegangvervoer.**
 - Door ProRail te hanteren prioriteitscriteria moeten op voorhand duidelijk worden beschreven.
 - De huidige prioriteringsregels geven voorrang aan binnenlands concessievervoer boven opentoeegangvervoer (zoals geregeld in het Besluit van 30 juni 2023 tot wijziging van het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur).

Juridisch kader: PSO en Open Toegang Update sinds 2020

Wat is er veranderd sinds 2020?

Aan het juridische kader is er nog niets fundamenteels gewijzigd.

Wel zijn er veranderingen in de context opgetreden (gevolgen van Covid-19 pandemie).

Op het juridische vlak heeft de EC twee relevante stukken gepubliceerd:

1. Nieuwe interpretatieve richtsnoeren bij de PSO-verordening 1370/2007
2. Een voorstel voor een Verordening over het gebruik van spoorweginfrastructuurcapaciteit

Aan het juridische kader is er, sinds de publicatie van het rapport in 2020, nog niets fundamenteels gewijzigd.

- Het 4^e spoorwegpakket (4^e SP) is nog steeds wat het was, open toegang was toen internationaal en nationaal al mogelijk, zij het in Nederland tot 1 januari 2025 nationaal beperkt vanwege de HRN-concessie; zoals ook in het 2020-rapport verwoord.
- De mogelijkheid van onderhandse gunning op grond van artikel 5 lid 6 PSO-verordening is per 25 december 2023 komen te vervallen.

Wel is er het een en ander veranderd aan de context:

- Een belangrijke externe factor is de Covid-19 pandemie geweest, die voor verschuivingen in de reisgewoonten en vertraging van de groei gezorgd heeft.
- Op het juridische vlak zijn tot op heden de belangrijkste aanvullingen:

Interpretatieve richtsnoeren van de EC over de PSO-verordening

In de zomer van 2023 heeft de EC herziene 'Interpretatieve richtsnoeren bij Verordening (EG) nr. 1370/2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg' gepubliceerd. Daarin geeft de EC haar (niet-bindende) juridische interpretatie van de PSO-verordening.

De EC herhaalt de vrijheid die overheden hebben in het bepalen van PSO's, en de mogelijkheid tot het bundelen van rendabele en niet-rendabele diensten in één PSO. De EC verwijst naar de noodzaak om elke ingreep te vergelijken aan de vrije markt, en goed te onderbouwen.

Voorgestelde Verordening RIC (met wijziging van de SERA-richtlijn)

Op 11 juli 2023 heeft de EC een voorstel voor een Verordening inzake het gebruik van spoorweginfrastructuurcapaciteit gepubliceerd. De hoofddoelstelling van het voorstel is een kader te creëren om capaciteit van de spoorinfrastructuur en het verkeer dat er gebruik van maakt, efficiënter te beheren. Daartoe wil de EC dat grensoverschrijdende diensten die gebruikmaken van verschillende nationale netwerken beter worden gecoördineerd dan nu vaak het geval is. Het voorstel bevat daarom mechanismen voor coördinatie tussen nationale infrastructuurbeheerders en anderen die betrokken zijn bij grensoverschrijdende treindiensten.

Als aangenomen bepaalt het straks in grote mate de bevoegdheden, instrumenten en ruimte die er is om op beleidsdoelen te kunnen sturen en daarmee op de totstandkoming van en sturing op het aanbod van treindiensten in Nederland.

De uitkomst van het triloog-proces is nog niet bekend.

Interpretatieve richtsnoeren bij Verordening (EG) nr. 1370/2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg

In haar '*Interpretatieve richtsnoeren bij Verordening (EG) nr. 1370/2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg*' geeft de EC (dd. 26-06-2023) haar juridische interpretatie, dat de vrije markt de voorrang moet krijgen, vooreer er openbare dienstcontracten mogen worden georganiseerd.

Het SNCM-arrest van het Europese Gerecht van Eerste Aanleg speelt een belangrijke rol in de redenering door de EC dat open toegang prevaleert boven openbaredienstverplichtingen of -contracten. Hoewel het Gerecht zich in dit geval niet over treindiensten heeft uitgesproken, lijkt de EC – blijkens haar interpretatieve richtsnoeren – van mening te zijn dat dit ook als jurisprudentie voor het spoorvervoer moet worden gezien.

De EC herhaalt overigens de vrijheid die overheden hebben in het bepalen van PSO's, en ook de mogelijkheid tot het bundelen van rendabele en niet-rendabele diensten in één PSO. De EC verwijst daarbij telkens naar de noodzaak om elke ingreep te vergelijken aan de vrije markt, en ook aan de noodzaak om heel goed te onderbouwen of een bepaalde ingreep als proportioneel (minst verstorende voor de werking van de vrije markt) kan worden gezien.

De gunning van de HRN-concessie 2025-2033 aan NS moet in deze context worden gezien:

De EC is hier een ingebrekestellingsprocedure tegen de Nederlandse staat gestart.

- Zoals in de kamerbrieven van 14 augustus 2023 en 15 maart 2024 te lezen is, gaat dit enerzijds over de duur van de periode tussen de datum van gunning, uiterlijk 24 december 2023, en het moment waarop de concessie daadwerkelijk start (1 januari 2025). Deze duur van één jaar acht de EC niet objectief gerechtvaardigd en in strijd met de PSO-verordening.
- Anderzijds gaat de lopende ingebrekestelling ook over het, naar de mening van de EC, onvoldoende analyseren van de markt voorafgaand aan het vaststellen van de omvang van de nieuwe HRN-concessie, wat de EC in strijd met de PSO-verordening acht.
- Op 12 februari 2025 heeft de Commissie Nederland een met redenen omkleed advies gestuurd. Nederland heeft nu twee maanden de tijd om te reageren en de (volgens de Commissie) nodige maatregelen te nemen. Anders kan de Commissie besluiten de zaak voor te leggen aan het EU-Hof.
- De uitkomst van de procedure valt nu nog niet te voorspellen.

Voorstel voor een Verordening inzake het gebruik van spoorweginfrastructuurcapaciteit

Een nieuwe ontwikkeling sinds 2020 is de indiening op 11-07-2023 door de EC van een nieuw voorstel in voor een **'Verordening inzake het gebruik van spoorweginfrastructuurcapaciteit'**, ook bekend als 'Verordening Capaciteitsmanagement' en hier verder RIC genaamd naar haar Engelstalige titel Regulation on the use of 'Railway Infrastructure Capacity'). De hoofddoelstelling van het voorstel is een kader te creëren om capaciteit van de spoorinfrastructuur en het verkeer dat er gebruik van maakt, efficiënter te beheren. Daartoe wil de EC dat grensoverschrijdende diensten die gebruikmaken van verschillende nationale netwerken beter worden gecoördineerd dan nu vaak het geval is. Het voorstel bevat daarom mechanismen voor coördinatie tussen nationale infrastructuurbeheerders en anderen die betrokken zijn bij grensoverschrijdende treindiensten.

Dit voorstel is gebaseerd op *Time Table Redesign for Smart Capacity management (TTR)*:

- Het telt 3 hoofdonderdelen: capaciteitsmanagement, verkeersleiding en prestatiebeheer van spoorwegen.
- Het heeft tot doel om de nationale focus en benadering op het vlak van capaciteitsmanagement om te zetten naar een Europese benadering, waarbij digitalisering en automatisering leidende principes zijn; om hierlangs de kwaliteit van diensten te verbeteren en de concurrentiepositie van het spoor te verbeteren.

Als aangenomen bepaalt het straks in grote mate de bevoegdheden, instrumenten en ruimte die er is om op beleidsdoelen te kunnen sturen en daarmee op de totstandkoming van en sturing op het aanbod van treindiensten in Nederland.

Het voorstel is thans in behandeling in 'Brussel'. De uitkomst van het triloog-proces tussen de Europese Commissie, de Europese Raad en het Europees Parlement is nog niet bekend waardoor de eindversie van de tekst nog niet bestaat.

Op een aantal aspecten is het daarom vooralsnog niet duidelijk wat er in de RIC geregeld gaat worden, en hoe dit zal uitpakken voor Nederland. Nog openstaande punten zijn:

- De invulling van en mate waarin sturing en prioritering op basis van sociaal-economische en omgevingscriteria wordt bepaald.
- De invulling van en mate waarin sturing en prioritering op basis van strategische guidance vanuit de lidstaten mogelijk is.
- De verhouding tussen strategische guidance en sociaal-economische en omgevingscriteria, en daarmee de mate waarin nationale optimalisaties mogelijk blijven.
- De ruimte voor de inframanager om vooraf te kunnen sturen op totstandkoming van aanbod dat is geoptimaliseerd op het netwerk.
- De ruimte om te kunnen sturen op de kwaliteit en betrouwbaarheid van het aanbod van treindiensten (bv. geschiktheid vervoerders, garantie dat dienst wordt uitgevoerd, instrumenten zoals inzet heffingen, ingezette capaciteit).

Praktische voorwaarden voor gunnen

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

PRAKTISCHE VOORWAARDEN VOOR DE BIEDERS BIJ AANBESTEDING

NS dient een personeelsopgave op te stellen, die inzicht geeft in de samenstelling van het personeel en de personeelskosten [zie pagina 40]

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

Bij aanbesteding van een HRN-concessie moet goed inzicht worden gegeven in het materieel dat de opvolgende concessiehouder verplicht zal moeten overnemen van NS [zie pagina 41]

- De tussen de Minister en NS i.h.k.v. de HRN-concessie 2025-2033 overeengekomen 'Convenant' voorziet in de overgang van productiemiddelen (vooral rollend materieel en ICT-systemen) aan de opvolgende concessiehouder.
- Dit moet voorzien in het bijhouden en verstrekken van voor inschrijvers relevante informatie ten aanzien van de productiemiddelen.
- In het kader van een aanbesteding moet een zo volledig mogelijk overzicht worden verstrekt van het over te nemen materieel (o.a. overnamewaarde, staat van onderhoud).

De toegang voor spoorwegondernemingen tot dienstvoorzieningen is in de wet geregeld [zie pagina 41]

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

NS dient t.b.v. de aanbesteding reizigersdata en opbrengstinformatie te verstrekken [zie pagina 42]

- Bij aanbesteding van een HRN-concessie zal de Minister bij NS tijdig informatie moeten opvragen over o.a. reizigersstromen en –opbrengsten (abonnementen, SOV-gelden, zakelijke contracten). Op grond van de HRN-concessie 2025-2033 is NS verplicht die informatie te verstrekken.

PRAKTISCHE VOORWAARDEN AAN OVERHEIDSIJDE

Kennisopbouw overheidszijde bij aanbesteding [zie pagina 43]

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

Kennisfuncties en strategie borgen [zie pagina 44]

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

PROCEDURELE VEREISTEN

- Een aantal procedurele vereisten in de PSO-verordening en in de Wp2000 is van toepassing, zowel bij onderhandse gunning als bij aanbesteding van de HRN-concessie.
- Specifiek bij aanbesteding betekent dit [zie pagina 45]:
 - De voorbereiding van een PvE (na vaststelling van het bijbehorende spoorvervoerbeleid), minimaal 1 jaar.
 - De aanbestedingsprocedure zelf (3 jaar tussen publicatie van de stukken en begin van de exploitatie is geen uitzondering).
- Als open toetreding plaatsvindt, kan dit van invloed zijn op reeds gegunde concessies, waaronder HRN-concessie(s). Een eventuele economische evenwichtstoets (EET) kan samenlopen met het proces van capaciteitsverdeling [zie pagina 46].

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De HRN-concessie 2025-2033 bevat een grondslag om de concessiehouder te verplichten de concessieverlener informatie te verstrekken

- Art. 71 lid 1 van de concessie geeft aan dat NS informatie aan moet leveren en verwijst naar bijlage 11 waar is aangegeven welke informatie beschikbaar moet worden gesteld die de Concessieverlener noodzakelijk acht voor de voorbereiding van de verlening van een opvolgende concessie. Dit heeft betrekking op rollend materieel, overige productiemiddelen, en NS-reizigersdata en opbrengsten. Onder de overige productiemiddelen valt ook 'alle relevante gegevens voor eventueel over te nemen roerende goederen, ICT-systemen, software, hardware inclusief het ingezette personeel waarbij de deelbaarheid van systemen wordt gewaarborgd'.

Voorwaarden Overgang materieel en toegang dienstvoorz.

Een en ander staat vermeld in art. 5bis PSO, art. 43a t/m 43c Wp2000 en een Convenant (art. 72 HRN-concessie).

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

Bij aanbesteding moet beoordeeld worden of maatregelen moeten worden genomen om te zorgen voor daadwerkelijke en niet-discriminerende toegang tot geschikt rollend materieel en dienstvoorzieningen. Veel is al geregeld in een Convenant.

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

- Spoorwegondernemingen hebben recht op niet-discriminerende toegang tot dienstvoorzieningen. **Op grond van artikel 68c van de Spoorwegwet dienen de exploitanten van de volgende dienstvoorzieningen de voorwaarden voor toegang of voor de verlening van diensten en de in rekening te brengen vergoedingen ter goedkeuring (de zogenaamde dienstencatalogus) voor te leggen aan de ACM ('ex ante goedkeuring'):**
 - Stations (inclusief weergave van reisinformatie en passende locaties voor diensten in verband met kaartverkoop),
 - Technische voorzieningen (zoals schoonmaak- en wasvoorzieningen, m.u.v. onderhoudsvoorzieningen) en
 - Tankinstallaties.
- **De ACM beoordeelt of de toegangsvoorwaarden non-discriminatoire en of de vergoedingen niet hoger zijn dan de kosten die nodig zijn** om een dienst te verrichten, vermeerderd met een redelijke winst.
- Deze regeling beoogt te waarborgen dat bij de aanbesteding van treinconcessies sprake is van een level playing field.
- De exploitant van een dienstvoorziening doet het verzoek tot goedkeuring ten minste zes weken voorafgaand aan de datum waarop een aanbesteding is gestart. Het verdient aanbeveling de betreffende exploitanten tijdig te informeren over de beoogde startdatum van de aanbesteding. De ervaring bij aanbestedingen van regionale treinconcessies leert dat exploitanten niet altijd tijdig een verzoek doen en dat de ACM hier niet uit eigen beweging op toeziet.

- **Bij aanbesteding van een HRN-concessie moet de Minister beoordelen of maatregelen moeten worden genomen om te zorgen voor daadwerkelijke en niet-discriminerende toegang tot geschikt rollend materieel.**
- **In de HRN-concessie 2025-2033 is een 'Convenant' getroffen**
 - Art. 71 lid 1 van de HRN-concessie 2025-2033 verwijst naar bijlage 11 waar is aangegeven welke info, al dan niet via het CIS, beschikbaar moet worden gesteld die de Concessieverlener noodzakelijk acht voor de voorbereiding van de verlening van een opvolgende concessie. Dit heeft betrekking op rollend materieel, overige productiemiddelen, en NS-reizigersdata en opbrengsten.
 - De toepasselijkheid van de regeling uit de Wp2000 art. 43a is in de HRN-concessie uitgesloten maar er is een 'Convenant inzake Productiemiddelen' tussen de concessieverlener en NS gesloten dat hetzelfde doel heeft, de voorwaarden en condities regelt waaronder het beschikbaar stellen van productiemiddelen aan een opvolgend concessiehouder geschiedt, en op onderdelen een bredere strekking heeft dan art. 43a.
 - In Convenant Productiemiddelen staat (art.5) dat NS verplicht is om ten aanzien van het Rollend Materieel dat onderdeel vormt van de Productiemiddelen een databestand bij te houden. Hieromtrent geldt dat het databestand alle informatie omtrent het Rollend Materieel bevat die noodzakelijk is om uitvoering te kunnen geven aan het Convenant.

- **Bij de aanbesteding van treinconcessies dienen exploitanten van o.a. stations en bepaalde technische voorzieningen (zoals schoonmaak- en wasvoorzieningen) de voorwaarden voor toegang en de in rekening te brengen vergoedingen ter goedkeuring voor te leggen aan de ACM.**
- Het verdient aanbeveling ruim voor de start van de (eventuele) aanbesteding van een opvolgende concessie te inventariseren welke partijen voor de uitvoering van de betreffende concessie relevante dienstvoorzieningen exploiteren en deze exploitanten te wijzen op de verplichting een dienstencatalogus ter toetsing voor te leggen aan de ACM.

Vermelding in art. 71 HRN-concessie

- **Om te kunnen inschrijven op de aanbesteding van een HRN-concessie zal een vervoerder inzicht moeten hebben in o.a. informatie over reizigersstromen en -opbrengsten:**
 - Het ligt voor de hand bij aanbesteding van de HRN-concessie o.a. een overzicht te verstrekken van de opbrengsten per kaartsoort.
 - Voorts zal inzicht moeten worden verstrekt in de bijdrage die NS ontvangt in verband met de Studenten OV-kaart, alsmede in de afspraken waarop die bijdrage is gebaseerd en de opbrengsten uit overige contracten (bijv. met werkgevers die abonnementen inkopen voor werknemers).
- **Aandachtspunt hierbij is de overgang van reisrechten, abonnementen, etc.**
 - Voorkomen moet worden dat overgang van een HRN-concessie naar één of meerdere andere vervoerder(s) nadelige gevolgen heeft voor de reiziger.

- **Bij aanbesteding van een (deel van de) HRN-concessie zal de Minister bij NS tijdig informatie moeten opvragen en verkrijgen** over o.a. reizigersstromen en -opbrengsten (abonnementen, SOV-gelden, zakelijke contracten).
- **Op grond van art. 71 en 73 van de HRN-concessie 2025-2033 is NS verplicht, op verzoek van de Concessieverlener, gedetailleerde gegevens over productie en aantal in- en uitstappers te verstrekken, over ten minste de voorgaande drie jaren** en ten minste de volgende informatie:
 - reizigersopbrengsten (inclusief: abonnementen, zakelijke contracten);
 - de werkelijke bijdrage die NS jaarlijks (per betaling) ontvangt uit het studentenreisproduct van het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap in een toegankelijk format en de financiële opbrengsten van de daadwerkelijk gemaakte reizen met het studentenreisproduct;
 - opbrengstgegevens per treindienst / treinserie: per kaartsoort, uitgesplitst naar zakelijke-, studentenreisproduct en consumentenmarkt, in een toegankelijk format uitgesplitst over de voorliggende drie jaar, voor zover beschikbaar of te genereren is, door een onafhankelijke derde beoordeeld;
 - alle overige financiële bijdragen die NS ontvangt van de overheid (het Rijk, Decentrale Overheden en gemeenten) ten behoeve van de uitvoering van de Concessie;
 - indien deze data volgens bestaande wet- en regelgeving niet voor deze periode bewaard mag worden, aggregeert NS deze data naar het laagst mogelijke niveau dat wel op lange termijn bewaard mag worden.

Buitenlandse ervaringen:

- De grootste aanbestede contracten in Groot-Brittannië zijn een fractie van de omvang van het HRN [zie pagina 82 Casus contractomvang]
- Veel aanbestede contracten (zie de praktijk in Duitsland, in Noorwegen en elders) hebben een omvang die vergelijkbaar is met die van Nederlandse regionale treincontracten. Deze zijn zeer substantieel kleiner dan de omvang van het HRN [zie Casus contractomvang op pagina 82] en [zie Casus Noorwegen op pagina 86-87]
- Voorbeelden personeel van de aanbestedende overheid:
 - **Groot-Brittannië:** circa 200 mensen in totaal. Voor de voorbereidings- en aanbestedingsfase gebruikt het ministerie tot op heden circa 15 mensen per aan te besteden concessie + 35 consultants gedurende telkens een periode van 2 jaar per concessie. Daarnaast heeft het een team van een tiental mensen op juridische zaken, een tiental op contractuele zaken, en een honderdtal op beleidsontwikkeling.
 - **Noorwegen:** circa 80 mensen in totaal. Het spoordirectoraat heeft 80 à 100 mensen die werken aan strategische studies, concessieverlening en concessiebeheer. Het ministerie had voor de reorganisatie en de invoering van aanbestedingen maar een vijftal mensen in dienst die op deze dossiers werkten [zie pagina 86-87 Casus Noorwegen].

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

- Afhankelijk van de mate waarin de ontwikkelingsfunctie (de brede marketingfunctie) van de treindiensten door de opdrachtnemer of door de opdrachtgever wordt gedragen zal dit een andere expertise en bemensing vergen [zie pagina's 51-54 over coördinatie ontwikkelingsfunctie].
- Afhankelijk van de mate en wijze van verkaveling van het HRN, in combinatie met de gekozen contracteringsvorm, zal ook een specifieke expertise en bemensing benodigd zijn om de coördinatie, op de kortere en langere termijnen, tussen vervoerders, en tussen vervoerders en infrastructuurbeheerder in goede banen te leiden [zie pagina's 55-56 over coördinatie productieketen].

Belangrijke lessen

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

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

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

- Investeringsperiodes hebben een relatief lange afschrijvingstermijn. Het afschrijvingstermijn van treinen (30 jaar +) overschrijdt de gebruikelijke duur van een concessie (10-15 jaar). Infrastructuur wordt aangelegd voor vele tientallen jaren. De gekozen technische systemen (bijvoorbeeld de beveiliging, de stroomvoorziening, enz.) zijn keuzes die voor zeer lange periodes vastliggen en substantiële implicaties hebben voor de langere termijn voor materieelaanschaf en treinexploitatie.
- De ontwikkeltijd van nieuwe product- en bedieningsconcepten vergt vele jaren [zie bijvoorbeeld pagina's 13-15 over PHS en TBOV2040], en vereisen vaak aanpassingen aan de technische systemen (sporen, beveiliging, stroomvoorziening, planningssystemen, enz.)

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

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

Zie in dit verband ook de ervaringen in Groot-Brittannië waar het gebrek aan aandacht voor 'het geheel' en voor de langere termijn één van de oorzaken is voor het lopende onderzoek- en adviestraject over de toekomst van de governance de Britse spoorsector (Williams Rail Review) [zie Casus Groot-Brittannië op pagina 84-85].

Belangrijke aandachtspunten zijn

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

Procedures

Procedurele vereisten bij gunning concessie

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

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

Procedurele vereisten PSO-verordening

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

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

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

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

Publicatie vooraf (art. 7 lid 2)

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

Publicatie achteraf

- Bij gunning op grond van artikel 5 lid 4 bis: bekendmaking verplicht (artikel 5 lid 4 ter PSO); hieraan is geen termijn verbonden.

Procedurele vereisten Wp2000

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

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

Advies ProRail (art. 27a)

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

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

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

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

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

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

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

Vaststelling beleidsvoornemen (art. 66)

- De Minister stelt een beleidsvoornemen tot concessieverlening vast, waarin onder andere is vermeld: een beschrijving van de maatregelen die ertoe strekken dat de continuïteit van het betrokken personenvervoer wordt gewaarborgd, een schatting van de kosten die met de concessieverlening zijn gemoeid en van de waarde van de concessie en een beschrijving van de te volgen procedure van concessieverlening.

Vaststelling PvE (art. 66a)

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

Bron: Brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 29 september 2023.

Citaat:

“Als een spoorvervoerder een treindienst in open toegang wil aanbieden, dan doorloopt hij twee procedures:

- De opentoeegang-toetreder maakt melding bij de Autoriteit Consument en Markt (ACM) van de treindienst die hij in open toegang beoogd [sic] te rijden. De opentoeegangtoetreder doet dat minimaal 18 maanden voordat hij die treindienst wil gaan rijden. De ACM kan op verzoek van een belanghebbende een economische evenwichtstoets uitvoeren om te toetsen of een concessie op datzelfde (of een alternatief) traject financieel-economisch niet in gevaar is.
- Daarnaast vraagt de opentoeegang-toetreder bij ProRail spoorcapaciteit aan voor de treindienst die hij in open toegang wil aanbieden. ProRail verdeelt als verdelers de capaciteit op het spoor en moet beoordelen of de capaciteitsaanvraag van de opentoeegangtoetreder past binnen de beschikbare spoorcapaciteit.

Ik wil benadrukken dat het om twee separate procedures gaat, die verder ook geen samenhang tot elkaar hebben. Hieronder licht ik deze procedures nader toe.”

Zie hiernaast verdere onderdelen van deze geciteerde tekst:

Hoe kan een opentoebedingsvervoerder toegang krijgen tot het HRN en de decentrale lijnen? Samenloop tussen 2 separate procedures: enerzijds melding open toetreding en aanvraag economische evenwichtstoets (EET), anderzijds het proces van capaciteitsverdeling

Meldingsprocedure ACM (citaat)

De ACM plaatst de melding op haar website en bericht betrokken concessieverleners, concessiehouders en ProRail daarover.

- De ACM kan door belanghebbende partijen – zoals de vervoerder die op hetzelfde traject op basis van een concessie rijdt – verzocht worden tot het uitvoeren van een objectieve economische evenwichtstoets (EET).
 - Het betreft een financieel-economische toets. Een EET kan worden aangevraagd als op dezelfde route (of voor een alternatieve route) als de opentoeegangdienst een of meer concessies zijn verleend, en als de opentoeegangdienst het economisch evenwicht van de betreffende concessie of concessies in gevaar zou brengen.
 - In de EET wordt onder andere rekening gehouden met het effect op de rentabiliteit van de vervoerdiensten op basis van de vervoerconcessie, inclusief de daaruit voortvloeiende effecten op de netto kosten voor de concessieverlener, het aantal reizigers, de tarifiering van vervoerbewijzen, de kaartverkoop, de dienstregeling en de frequentie van de voorgestelde nieuwe dienst.
 - De procedure en criteria voor het uitvoeren van de EET zijn vastgelegd in een Europese uitvoeringsverordening.
- Op basis van de economische evenwichtstoets kan de ACM een opentoeegangtoetreder het recht op toegang toewijzen of afwijzen.
 - In het geval dat er een verstoring van het evenwicht is zal de ACM de opentoeegangtoetreder vragen zijn gemelde opentoeegangtreindienst dusdanig aan te passen zodat deze daarna wel toegang tot het spoor kan krijgen.
 - Indien de ACM besluit om geen EET uit te voeren – zoals in de beslissing op bezwaar van de NS waarin de ACM besluit om geen EET uit te voeren naar aanleiding van de opentoeegangmelding voor treindiensten op het traject Zwolle-Leeuwarden en Zwolle-Groningen – dan heeft de opentoeegangtoetreder van rechtswege toegang tot het spoor voor zover er capaciteit beschikbaar is. Concreet gevolg van de recente beslissing van de ACM op het bezwaar van de NS inzake de treindiensten in Noord-Nederland is dat van rechtswege recht op toegang bestaat voor deze diensten.
 - Het besluit doet geen uitspraak over het recht voor capaciteit op of voorrang bij capaciteitsverdeling op het spoor. Dat is onderdeel van de tweede procedure, die is belegd bij ProRail.

Capaciteitsverdeling door ProRail (citaat)

Als capaciteitsverdelers beoordeelt ProRail of de capaciteitsaanvraag van de opentoeegangtoetreder past binnen de beschikbare capaciteit op het spoor.

- Ieder jaar in augustus stelt ProRail de definitieve capaciteitsverdeling vast voor het opvolgende dienstregelingjaar. ProRail doet dat op basis van alle aanvragen die in april ingediend zijn door vervoerders.
- Indien er voldoende ruimte op de infrastructuur is en er geen conflicten zijn tussen concessievervoer en opentoeegangvervoer kan ProRail capaciteit toekennen aan beide typen vervoer.
- Als trajecten al druk bereden worden, kan de ruimte op het spoor beperkt zijn. Op het moment dat er meer capaciteitsaanvragen zijn dan er beschikbare infrastructuur is en spoorwegvervoerders in de coördinatiefase er onderling niet uitkomen, verklaart ProRail de spoorinfrastructuur overbelast.
- Op grond van de prioriteringsregels uit het Besluit capaciteitsverdeling geeft ProRail vervolgens prioriteit aan één of meerdere aanvragen. Van belang hierbij is dat de volgorde van de aanvraag geen beslissende factor is in de toekenning van capaciteit.

Dit besluit [capaciteitsverdeling] is in 2023 gewijzigd om te borgen dat – als er sprake is van een overbelastverklaring – het binnenlands concessievervoer voorrang heeft boven zogenoemd binnenlands opentoeegangvervoer. Dit moet het aanbod voor reizigers en de kwaliteit van het openbaar vervoer in Nederland borgen, alsmede de uitvoering van de regionale concessies en de nieuwe HRN-concessie per 2025. Bij een toename van binnenlands opentoeegangvervoer zouden aanvragen immers van invloed kunnen zijn op de robuustheid en het efficiënt gebruik van het spoor, en daarmee op de kwaliteit en stabiliteit van de dienstverlening aan de reiziger.

[...] nieuwe EU-verordening voor capaciteitsverdeling.

- Dat voorstel heeft de Europese Commissie op 11 juli jl. gepubliceerd. In dit voorstel wordt geen speciale positie toegekend aan concessievervoer ten opzichte van opentoeegangvervoer.
- De Europese Commissie stelt voor om in geval van schaarste de capaciteit te verdelen op basis van geharmoniseerde, sociaaleconomische prioriteitscriteria, ongeacht de status van het vervoer (concessie of open toegang).
- Een lidstaat zou wel de mogelijkheid hebben om een strategisch kader op te stellen waar de infrastructuurbeheerder rekening mee dient te houden bij de verdeling van schaarse capaciteit. De Europese Commissie beoogt een stapsgewijze implementatie van de verordening vanaf 2026 tot volledige inwerkingtreding in 2030. [...]

[zie ook RIC, pagina 38]

Sturing en coördinatie

Sturing en het publiek belang:

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

Coördinatie als specifieke vorm van de sturing:

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

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

Er moeten twee hoofddimensies worden onderscheiden [zie pagina 50 voor meer details]:

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

- Er moeten drie aanbodsplanning- en uitvoeringstermijnen worden onderscheiden (strategisch, tactisch en operationeel). Elk termijn vergt andere vormen van coördinatie die tijdig en passend voor de gekozen ordening moeten worden ontworpen.
- De verantwoordelijkheid voor de ontwikkelingsfunctie (productontwerp) speelt een centrale rol bij de coördinatie van het aanbod en varieert afhankelijk van marktordeningskeuzes:
 - Als (aanbestede) vervoerder(s) de ontwikkelingsfunctie en de uitvoering van de diensten dragen, zal coördinatie van het productontwerp tussen vervoerders onderling, onder contractuele voorwaarden, moeten plaatsvinden.
 - Bij centrale planning (en dus coördinatie) van het aanbod, waarbij de (aanbestede) vervoerder voorgeplande diensten uitvoert, hoeft er geen coördinatie van het productontwerp tussen vervoerders plaats te vinden.
 - Bij marktinitiatief zal regulering moeten zorgen voor borging van gewenste netwerkvoordelen, die o.b.v. de vrije markt niet gerealiseerd worden.

2. De coördinatie van de productieketen ("de productie"):

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

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

- **Vrije-markt:** Vrije afstemming via marktmechanisme
- **Afspraken:** Contractering door opdrachtgever(s) als stelselverantwoordelijke
- **Plichten:** Langdurige vaste institutionalisering voor alle actoren (bijv. in wetgeving)

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

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

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

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

Het ontwerpen van sturing kent een aantal zogenaamde 'taaië' vraagstukken:

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

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

Met de invoering van het 4^e Spoorwegpakket zal de ordening van de markt veranderen :

- Bij de komst van opentoeegangvervoerders en ook bij het invoeren van aanbesteding van openbare dienstcontracten zal dit ook consequenties hebben voor de andere sturingslijnen.
- Voor invulling van de sturing zijn vele opties mogelijk.

Een aantal robuuste adviezen kunnen worden gegeven:

- De verandering van de sturing zoals richtinggegeven door het 4^e Spoorwegpakket zal **meer kennis bij de overheid** vragen. Zowel de transitie als de nieuwe ordening vraagt om vergrote kennis van de sector aan de overheidszijde.
- Waar **concessieverlening** een rol speelt:
 - Een beweging in de richting van aanbestedingen **vraagt van betrokken overheden een sterke initiërende rol**, een borging van de kwaliteit van de aanbestedingen, en het passend meenemen van stakeholders in het vormgeven van concessies.
 - De relatie met de vervoerder verandert bij invoering van aanbesteding, waardoor concessiebeheer een ander karakter zal krijgen. **Hier moet voorkomen worden dat de nadruk te veel komt te liggen op een formalistische invulling van de prestatie sturing, terwijl een meer gezamenlijke ontwikkeling van de concessie in lijn met publieke waarden en operationele realiteit gewenst is.**
- Bij een ontwikkeling in de richting van meer vervoerders op het netwerk (via aanbesteding en zeker bij open toegang), **de coördinerende rol van de overheid wordt belangrijker** dan voorheen.
- Bij de transitie is het van belang steeds de **verschillende sturingslijnen op elkaar aan te passen en op de breedte van publieke waarden te sturen**:
 - **Er is niet een enkele wijze waarop de sturing het beste kan werken**, maar de zorgvuldige afstemming van de sturingslijnen is wel van groot belang.
 - **De transitie zal een proces zijn van continue aanpassing** aangezien mogelijke zwaktes in de verschillende sturingslijnen zich lastig laten voorspellen.

Voor achtergrond zie ook:

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

De overheidsrol, gericht op de publieke waarden, gaat in de spoorsector verder dan in het openbaar vervoer in het algemeen. Dit heeft te maken met het bestaan van infrastructuren, en met het onderscheid tussen infrastructuur en vervoersdiensten:

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

Infrastructuur is er om een vervoerdienst mogelijk te maken en op veel infrastructuren behoeft die vervoerdienst een apart technisch systeem: een voertuig:

- Daarmee is het leveren van de vervoerdienst een taak met twee aparte technische systemen: **voertuig en infrastructuur**, wat zich vrijwel altijd doorvertaalt in twee aparte organisatorische systemen: **infrastructuurbeheerder en vervoerder**. Dit is ook het geval bij geïntegreerde spoorbedrijven; die zijn ook georganiseerd langs de lijnen van infrastructuur en vervoer.
- De **scheiding tussen infrastructuur en vervoer vraagt weer om coördinatie** tussen deze twee wederzijds afhankelijke systemen. Dit zal vooral gericht zijn op belangrijke publieke waarden: kwaliteit van de dienstverlening en efficiënt gebruik van de productiemiddelen.

Voor achtergrond zie ook:

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

Binnen het spoor zijn er **vier belangrijke afstemmingen** [zie pagina 56 voor meer details], die over de grenzen gaan van de technische infrastructuur en trein. En met dat ze over de grenzen gaan van die systemen, gaan ze ook over de organisationele grenzen van infrastructuurbeheerder en vervoerders.

- Coördinatie bij de **real-time levering** van vervoersdiensten (welke trein rijdt er eerst?)
- Coördinatie bij **capaciteitsbenutting** in de planning van diensten (hoe leggen we de treindiensten zo goed mogelijk in de infrastructuur om de efficiëntie van het spoorstelsel, als geheel, te optimaliseren?)
- Coördinatie bij **planning van productie**, waaronder bemensing (welke kennis is waar nodig?), maar ook asset-betrouwbaarheid (hoeveel preventief onderhoud teneinde bijstuuringskosten te voorkomen?) en fine-tuning van de infrastructuur.
- Coördinatie bij **investeringen** (welke technologiekeuze, en welke investering eerst, in de trein of op de infrastructuur?)

Theoretisch gezien legt de ordeningskeuze in de spoorsector die **coördinatievraag bij een specifieke partij**, en resulteert in een bepaalde hiërarchie:

- De keuze voor een vervoerconcessie en een beheerconcessie legt de coördinatievraag bij de concessieverlener van beide concessies, zijnde de overheid.
- Bij een geïntegreerd spoorbedrijf zou dat liggen op het niveau van een (groeps)directie.
- Bij integratie van het infrastructuurbedrijf 'binnen' de overheid zou deze een belangrijke coördinatie rol spelen.

Gezien de kennischeefheid is dat vaak **niet de partij die ook werkelijk hiërarchisch alle besluiten moet nemen**. Op dat niveau zullen dan vaak procesregels worden geformuleerd waarlangs de coördinatie wordt uitgevoerd (voorbeeld: het proces van capaciteitsverdeling).

Naast de bovenstaande vormen van coördinatie binnen het spoor kan ook **coördinatie tussen spoorvervoer en anderen vervoersmodaliteiten** uit beleidsoogpunt gewenst worden (aansluitingen bus-trein, reisinformatie en kaartsystemen over de grenzen van het spoorvervoer). Die coördinatievraag ligt dan bij overheden, infrastructuurbeheerders en vervoerders voor verschillende modaliteiten. Ook hier kan een verschuiving van de ordening leiden tot een opnieuw vinden van de precieze rol van de verschillende partijen.

Hoofdimensies van
coördinatie-vraagstukken

Coördinatie van het aanbod aan vervoerdiensten (productontwerp)

- Er zijn meerdere opdrachtgevers en aanbieders van vervoersdiensten binnen de landsgrenzen. Naast deze treindiensten zijn er ook complementaire stads- en streekdiensten.
- De hoofdvraag voor alle overheden (zowel in een rol als opdrachtgever, als in een rol als marktregulator) en voor vervoerders is: **"Welke diensten wenst men de klanten aan te bieden?"** [zie ook pagina 14-15, TBOV2040]
- OV-diensten zijn netwerkdiensten, met netwerkeffecten (goede aansluitingen qua aanbod, verkoop en informatie verhogen de aantrekkelijkheid van de diensten voor de klant). **Bij het bestaan van een veelheid aan aanbieders, is de vraag welke mate van samenhang en afstemming tussen de resulterende vervoerdiensten zal ontstaan, met andere woorden welke positieve netwerkeffecten 'vanzelf' zullen ontstaan, en welke niet.**
- **Vervolgens is de vraag óf en welk overheidsoptreden nodig is om tot meer aantrekkelijke diensten te komen, gelet op de specifieke kenmerken van de markten in kwestie**, zoals korte en lange afstanden, forensenvervoer versus andere doelgroepen, enz, (zonder hier in te gaan op complexe, academische discussies over marktfalen, overheidsingrijpen en overheidsfalen)

Coördinatie van de productieketen binnen de spoorwegen

- Nederland heeft de spoorketen (vervoerders/ProRail) opgesplitst. Toch zijn er complementariteiten tussen de componenten in deze keten.
- De vraag is, gelet op de gewenste vervoerdiensten (zie links ←): **"Welke efficiëntiebevorderende productieketenaafstemming ontstaat vanzelf en welke niet?"**
- Delen van de spoorketen kennen lange (m.n. investering in sporen) of middellange (m.n. investeringen in treinen) plannings- en afschrijvings-termijnen, andere delen van de keten kennen kortere planningstermijnen (capaciteitsverdeling, bijsturing). **Gelet op de gesplitste setting, is het de vraag hoe de verschillende onderdelen van de spoorwegketen effectief en efficiënt op elkaar afgestemd kunnen worden, ook in de tijd** (vb. energievoorziening, opstelreinen, capaciteitsrechten, e.d.)
- **Hier dient voorkomen te worden dat tussen ProRail en de vervoerder(s) sprake zou zijn van afzonderlijke en parallelle optimalisaties, die uiteindelijk tot suboptimalisatie van de spoorwegketen zouden leiden** (ook hier zonder hier in te gaan op complexe, academische discussies over marktfalen, overheidsingrijpen en overheidsfalen).

Welke vorm van coördinatie is geschikt en nodig voor welk probleem? ENKELE VOORBEELDEN (!)

Langs welke mechanismen kunnen samenhangende vervoerdiensten tot stand komen?

- Vrije prikkels tot commerciële samenwerking tussen vervoerders. Voorbeeld: doorgaande treinen door samenwerkende bedrijven in Japan (verticaal geïntegreerde) of in Europa
- *Hier kan een (regulatorische) spanning ontstaan tussen samenwerking en concurrentieborging*
- Opnemen in concessieteksten van afstemmingsplicht met naburige en overlappende vervoerders
- Invoering van een algemeen tarief (KlimaTicket in Oostenrijk)
- *Het ontstaan hiervan hangt af van de oplettendheid en welwillendheid van opdrachtgevers af*
- Invoering van een afstemmingsplicht (dienstregeling, tarieven) voor alle diensten (zoals in Zwitserland, waardoor dit in concessies niet meer hoeft)
- Instelling van een centrale planner (TfL in Londen, Verkehrsverbünde in Duitsland)

Langs welke mechanismen kan efficiëntie in de productieketen tot stand komen?

- De infraheffing kan een (beperkte) marktprikkel vormen tot optimale investering in infrastructuur en tot optimale benutting van het spoor
- Opnemen van afstemmingsplicht tussen vervoerder(s) en infrastructuur-beheerder in concessieteksten (zoals in NL-spoorconcessies of in "alliances" bij Britse spoorconcessies) of in capaciteitsrechten en -plichten
- *Het ontstaan hiervan is afhankelijk van de oplettendheid van de concessieverlener en de mogelijkheid om de infrabeheerder eraan te binden*
- Kan een afstemmingsplicht bij wet worden opgelegd?
- Kan verticale afstemming via een centrale overheidsactor plaatsvinden? (Noorwegen)
- Verticale integratie (Japan, Zwitserland, herintegratie in Groot-Brittannië)

Gradatie van institutionalisering van de coördinatie-arrangementen

Niveau 0 (vrij)
Vrije afstemming via het marktmechanisme

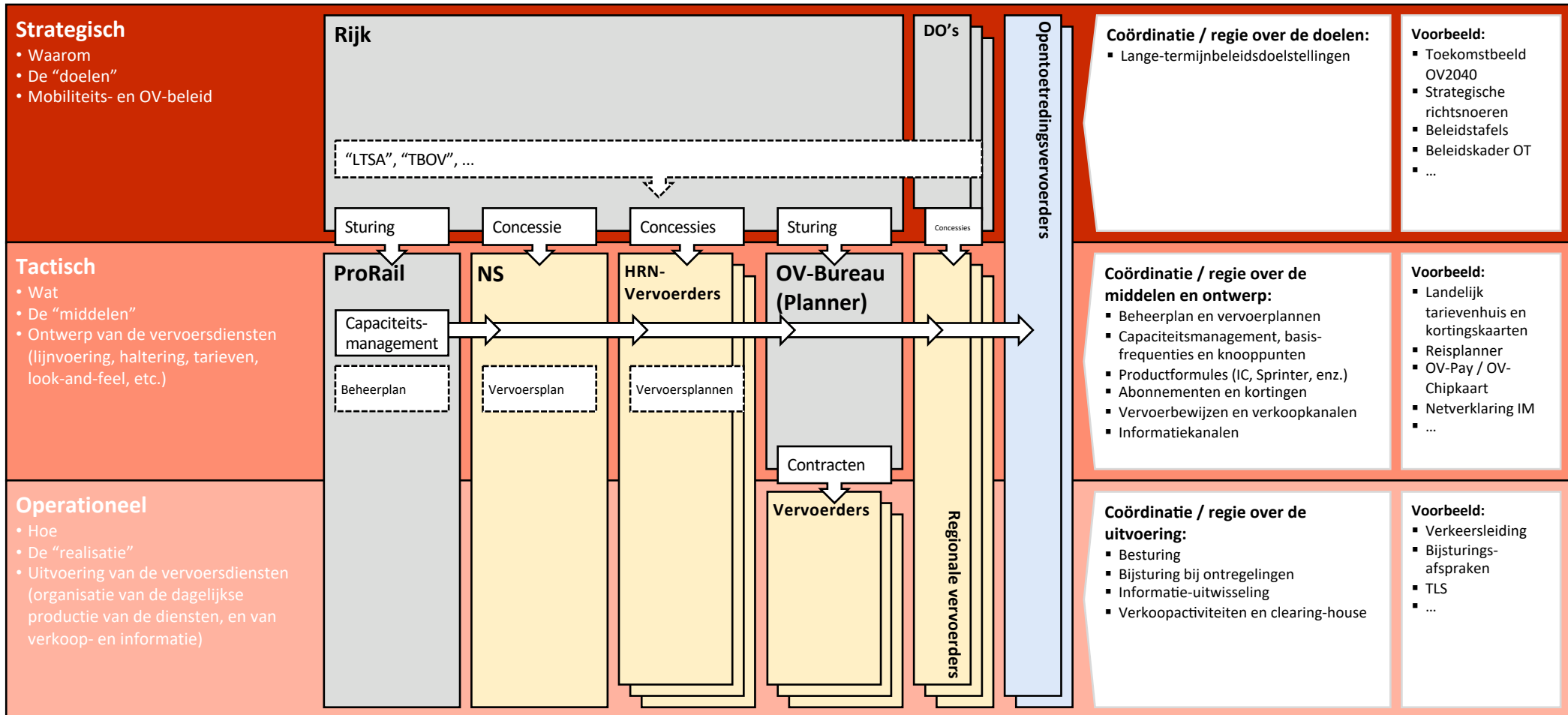
Niveau 1 (afpraak)
Contractering/regels door opdrachtgever(s) als stelstel-verantwoordelijke

Niveau 2 (plicht)
Langdurige vaste institutionalisering

Sturing en coördinatie

Coördinatie van het aanbod

Drie aanbodsplanning- en uitvoeringstermijnen kunnen worden onderscheiden (strategisch, tactisch en operationeel). Elk termijn vergt andere vormen van coördinatie, die tijdig en passend bij de geldende marktordening moeten worden ontworpen.



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

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

Let op!

- Het gaat op deze pagina om de coördinatie van het aanbod (productontwerp).
- Voor de coördinatie van de productie (van investeringen tot bijsturing): [zie pagina 55-56].

Verschillende coördinatie-mechanismes zijn nodig op deze drie niveaus:

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

Sturing en coördinatie van het aanbod bij concessieverlening

De toewijzing van de ontwikkelingsfunctie

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

1. **Het toewijzen van contracten aan een vervoerder waarbij deze de zogenaamde ontwikkelingsfunctie draagt** – de mogelijkheid die contractueel aan vervoerder kan worden gegeven om de vervoerdiensten te (her)ontwerpen: [zie deze pagina]
 - In dergelijke contracten ontwikkelt de vervoerder het aanbod (met name de dienstregeling, de tarieven, het comfort, enz.) binnen de kaders van het bestek en de concessie die hen gegund is.
 - Ook draagt de vervoerder in de regel de opbrengstverantwoordelijkheid op de aangeboden diensten.

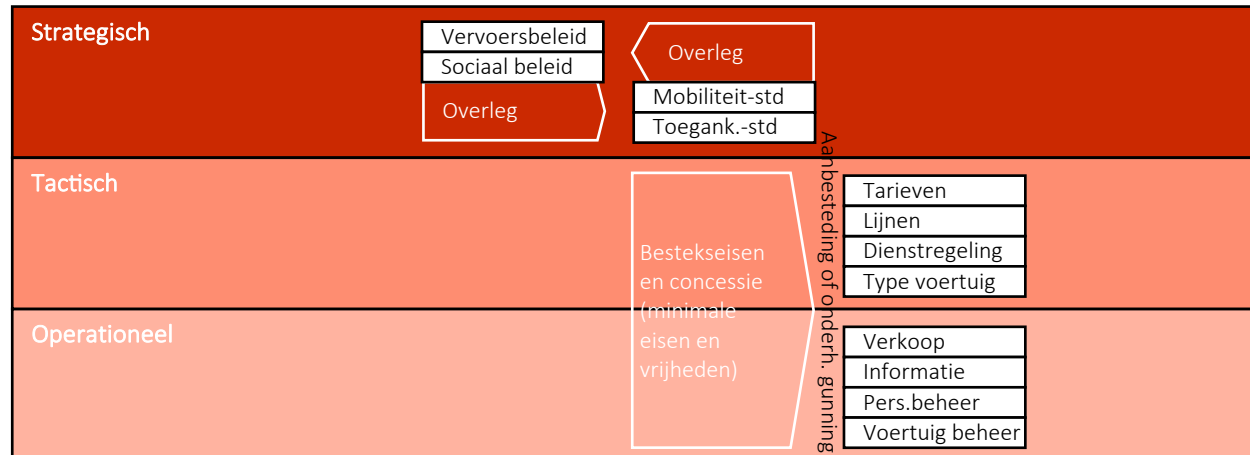
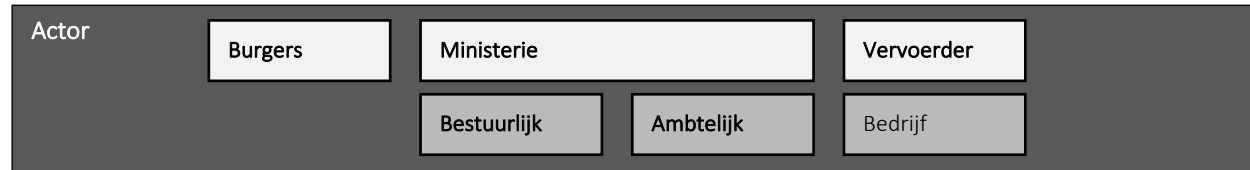
Contracten die op deze wijze zijn opgezet dekken in principe hele gebieden af:

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

Afstemming (coördinatie, aansluitingen, overstapmogelijkheden) tussen vervoerders (al dan niet overlappend) en concessiegebieden, maar ook met de infrastructuurbeheerder, dient op het juiste institutionele niveau geregeld te worden [zie blz. 50: via wet, contract, en/of markt]

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

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



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

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

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

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

Sturing en coördinatie van het aanbod bij concessieverlening

De toewijzing van de ontwikkelingsfunctie

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

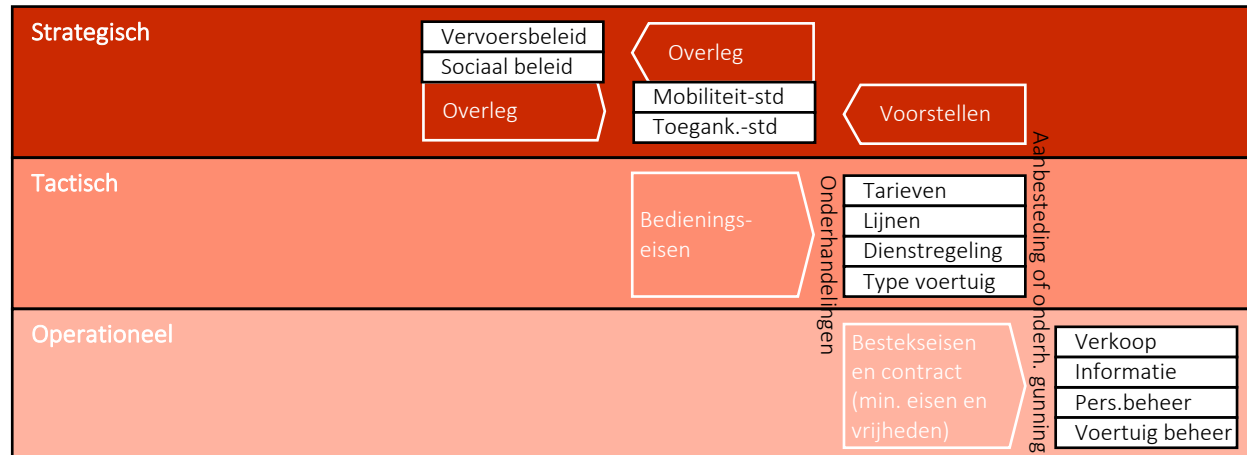
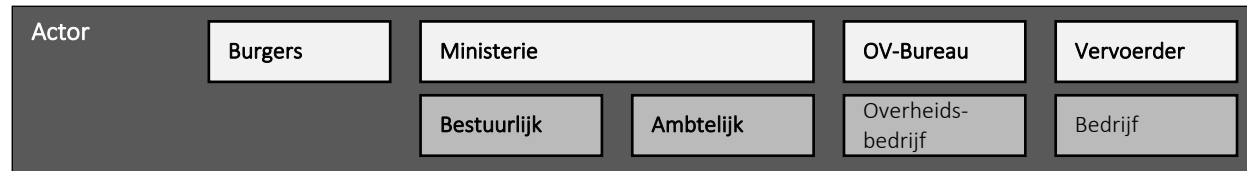
1. Het toewijzen van contracten aan een vervoerder waarbij deze de zogenaamde ontwikkelingsfunctie draagt [→ zie vorige blz. voor behandeling van dit punt]
2. Het centraal plannen van de te produceren diensten en het toewijzen van contracten aan vervoerders waarbij deze de zogenaamde ontwikkelingsfunctie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

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

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

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

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



Voorbeelden van **contractuele relatie** tussen overheid en planner :

- België - De Lijn (Vlaanderen) en TEC (Wallonië)
- Noorwegen – Spoorwegdirectoraat [zie pagina 86-87]

Voorbeelden van **directe sturing** tussen overheid en planner:

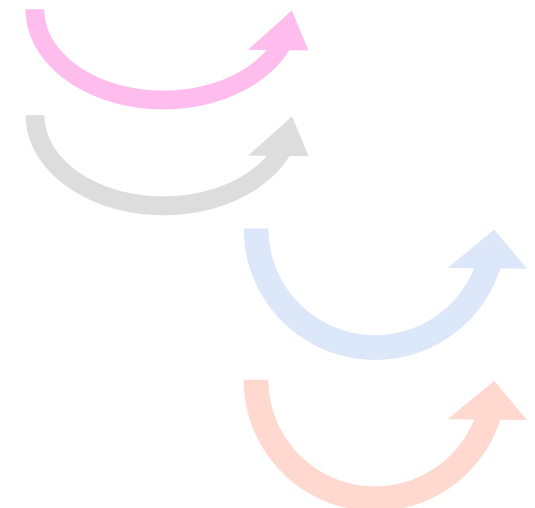
- Londen – Transport for London (TfL)
- Nederland – OV-Bureau Groningen-Drenthe

Voorbeelden van **aanbesteding** tussen planner en vervoerder:

- Londen – TfL Underground, TfL Buses
- Zweden – Regionale treindiensten en bussen
- Duitsland – Regionale treindiensten (Verkehrsverbünde)
- Nederland – OV-Bureau Groningen-Drenthe

Voorbeelden van **onderhandse gunning** tussen planner en vervoerder:

- Londen – TfL Underground
- Duitsland – Stedelijk OV
- Noorwegen – Metro en tram van Oslo



Sturing en coördinatie van het aanbod

bij open toegang

De beïnvloeding van de ontwikkelingsfunctie

In een marktordening gebaseerd op het primaat van de vrije marktwerking bepalen vervoerders op autonome wijze en commerciële gronden welke diensten aangeboden worden. Nieuwe vervoerders kunnen toetreden en concurreren met bestaande vervoerders. De overheid kan dan, reactief, diensten contracteren die niet op de vrije markt ontstaan.

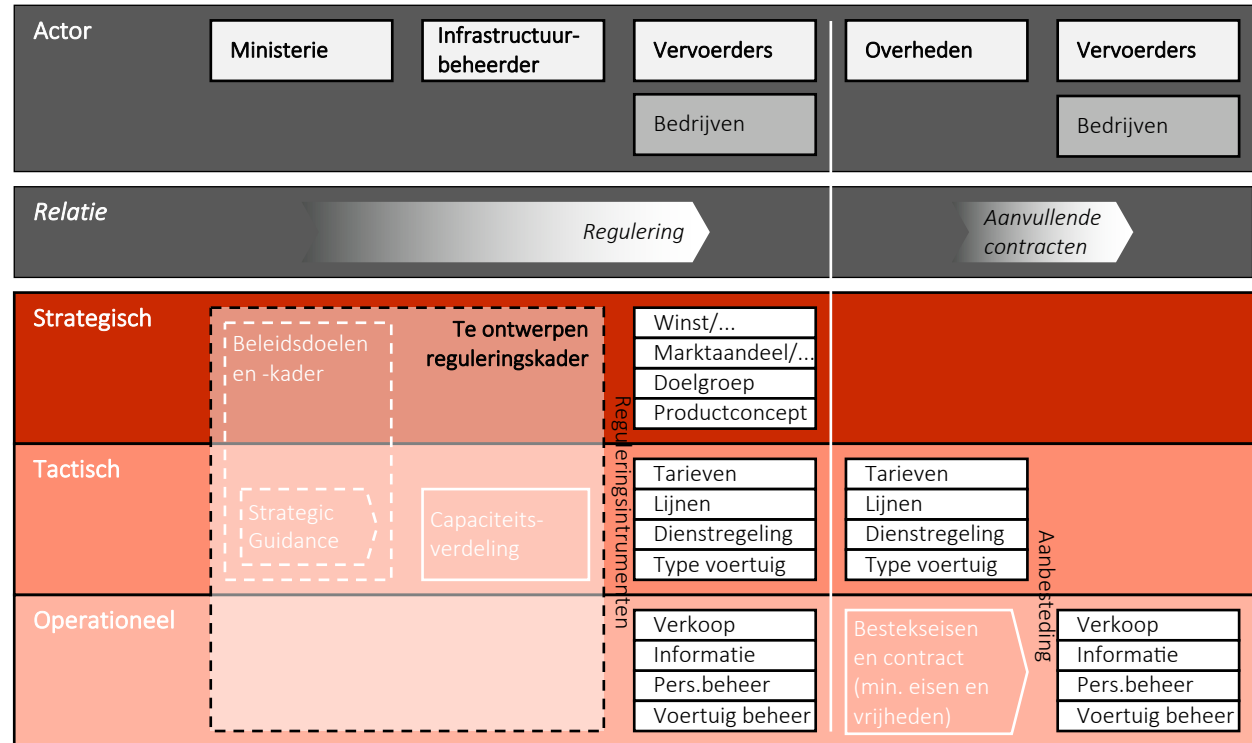
In deze benadering heeft de overheid geen directe macht op het aanbod. Regulering zal moeten worden ontworpen om gewenste netwerkvoordelen, die o.b.v. de vrije markt niet gerealiseerd worden, te borgen. Wel kan de overheid, in spoorssystemen, op basis van algemeen vervoersbeleid, indirecte invloed uitoefenen. Dat kan ze doen via het infrastructuurbeleid, maar ook via capaciteitsmanagement.

De wijze waarop en mate waarin sturing langs deze weg überhaupt mogelijk zal zijn, zal mede afhankelijk van de instrumenten die krachtens de voorgestelde Verordening over het gebruik van infrastructuurcapaciteit (RIC) ter beschikking van de overheid zullen ontstaan. Een kerninstrument daarbinnen is de mogelijkheid voor het Rijk tot het geven van 'Strategic Guidance' aan ProRail. De concrete gevolgen van de RIC zijn op dit moment nog niet precies aan te geven. De invulling van 'strategic guidance', socioeconomische criteria en kaderovereenkomsten vergt met name een nadere uitwerking.

Naast aspecten die te maken hebben met capaciteitsrechten, kan er mogelijk behoefte zijn aan sturing en coördinatie op andere thema's (waaronder ook van ticketing en tarieven). Zie in dit verband het "Beleidskader Open Toegang", dat door het ministerie kan worden ontworpen [zie ook pagina 23 en het Berenschot rapport (2023)].

Reactief, en aanvullend op het resultaat van het – al dan niet gereguleerde – marktmechanisme, kan de overheid, eveneens gebaseerd op algemene beleidsdoelen, aanvullende diensten bestellen. Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn (1) de doorlooptijd van de benodigde aanbestedingsprocedures t.o.v. het moment waarop de uitkomst van het vrije-marktmechanisme bekend is, en (2) praktische problemen die kunnen resulteren van de aard van de aan te vullen diensten (m.n. waar het gaat om onbediende dagdelen).

Marktordening waarbij het aanbod essentieel op basis van initiatief van de markt (open-toegang) ontstaat: coördinatie van het aanbod, als deze gewenst is, dient via marktreguleringsinstrumenten plaats te vinden



Nader uit te werken reguleringskader [zie ook Berenschot (2023), Sturen op open toegang; en pagina 22], rekening houdend met de concrete gevolgen van de RIC die op dit moment nog niet aan te geven zijn.

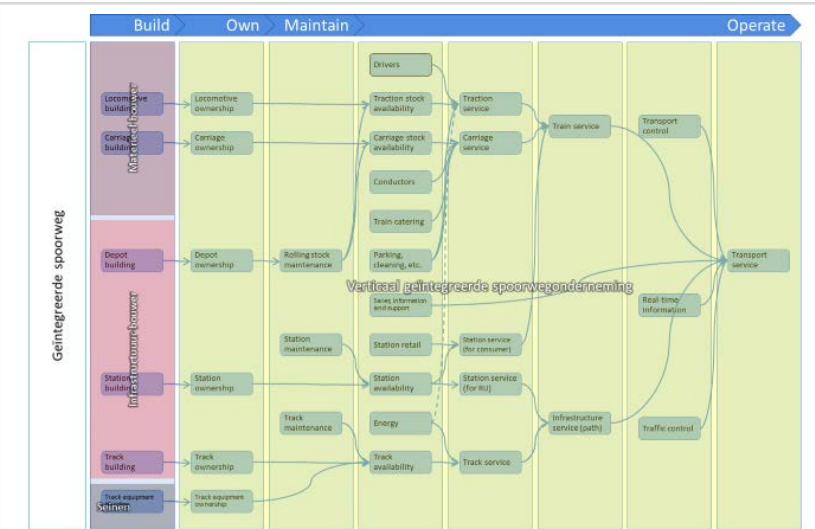
- Voorbeelden van (de)regulering van vrije ov-markt:
- Groot-Brittannië – Gedereguleerde busdiensten (buiten Londen)
 - Europa – Vrije lange-afstandsbusdiensten
 - Duitsland, Zweden – Lange afstandstreindiensten

- Voorbeelden van aanbesteding tussen overheid en vervoerder:
- Londen – TfL Overground, TfL Buses
 - Zweden – Regionale treindiensten en bussen
 - Duitsland – Regionale treindiensten (Verkehrsverbünde)
 - Nederland – OV-Bureau Groningen-Drenthe

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

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

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

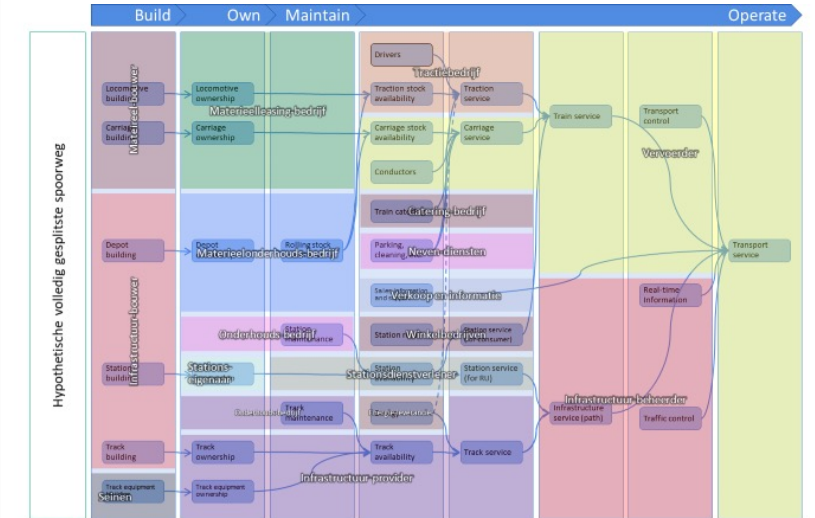


inno-V

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

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

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



inno-V

De grafieken links laten zien dat splitsing binnen de spoorwegketen niet alleen één verticale interface kent (infrastructuurbeheer / vervoerder) maar dat er evengoed meerdere andere interfaces kunnen ontstaan als gevolg van een herconfiguratie van de spoorwegketen, al naar gelang de gekozen splitsingen binnen de keten:

- De verschillende inrichtingen van de keten betekenen dat **verschillende coördinatievraagstukken tussen verschillende actoren en op verschillende wijzen en termijnen** een rol zullen spelen (binnen bedrijven, tussen afdelingen, of tussen bedrijven via contracten).
- De centrale vraag is waar in deze productieketen het marktmechanisme (met contract en prijs) naar tevredenheid zal kunnen werken, en waar andere arrangementen noodzakelijk blijken te zijn.** In bepaalde gevallen zal de afwezigheid van splitsing de beste keuze zijn (conform de traditionele bedrijfsmanagement-overwegingen van “make-or-buy”, en de transactiekosten-economie).
- Sommige inrichtingskeuzes, ook al leiden ze tot optimalisatie binnen afzonderlijke transacties in de keten, kunnen tot systeem-suboptimalisatie leiden op het niveau van de spoorwegketen als geheel** (het vraagstuk van ‘misalignment of interests’). **De gevolgen hiervan zijn diverse vormen van inefficiëntie op systeemniveau** (zoals traagheid in aanpassingen, het niet kunnen ontstaan van voortdurende verbetercycli waar potentiële integrale kostenoptimalisatie bestaan, enz.) **met kosten hoger dan nodig als gevolg** [zie de ervaringen en analyses uit Groot-Brittannië die thans leiden tot herintegratie van de spoorwegketen; blz. 86-87].
- Bij de analyse van coördinatievraagstukken blijkt dat effectieve communicatie en overleg tussen actoren soms bij kunnen dragen tot oplossingen (diverse sectorale overleggremsia zijn zo ontstaan in meerdere landen) maar dat oplossingen ook moeilijker of niet tot stand komen zodra coördinatie-acties baten voor de één en kosten voor de andere actor(en) oplevert (bijvoorbeeld: baten voor de infrastructuurbeheerder bij infrastructuuronderhoud overdag i.p.v. ‘s nachts, ten koste van vervoerders ten koste van extra investeringen voor de infrastructuurbeheerder).

Voor meer details en achtergrondinformatie over deze punten, zie:

- Van de Velde, D.M. (2015), "European Railway Reforms: Unbundling and the Need for Coordination", In: *Rail economics, policy and regulation in Europe* (Eds.: Finger, M., T. Holvad and P. Messulam), 52-88, Edward Elgar.
- Van de Velde, D.M. (2019), "Splitsen trein en spoor leidt tot coördinatieproblemen." *Economisch-statistische berichten* 104(4778S), 68-75.
- Zie ook de ervaringen in Groot-Brittannië: McNulty, R. (2011). *Realising the potential of GB Rail: Report of the Rail Value for Money study, Summary Report.* Department for Transport and Office of Rail Regulation.

Sturing en coördinatie van de productieketen

Tijdshorizons en feedback loop

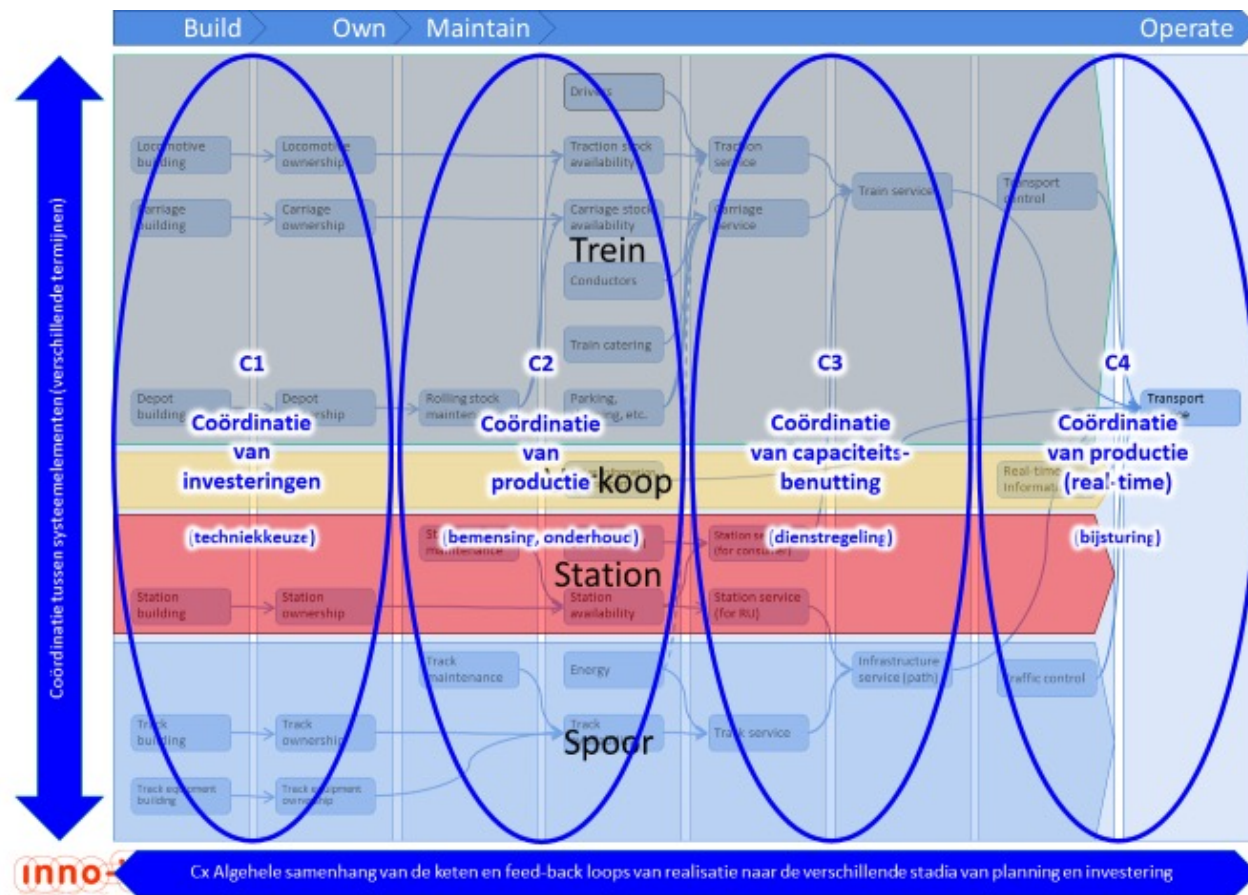
Vier tijdshorizons kunnen worden onderscheiden om de complexiteit van de coördinatievraagstukken binnen de spoorwegketen te verhelderen:

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

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

Conceptueel moet voor elke tijdshorizon nagedacht worden over adequate coördinatiemechanismen:

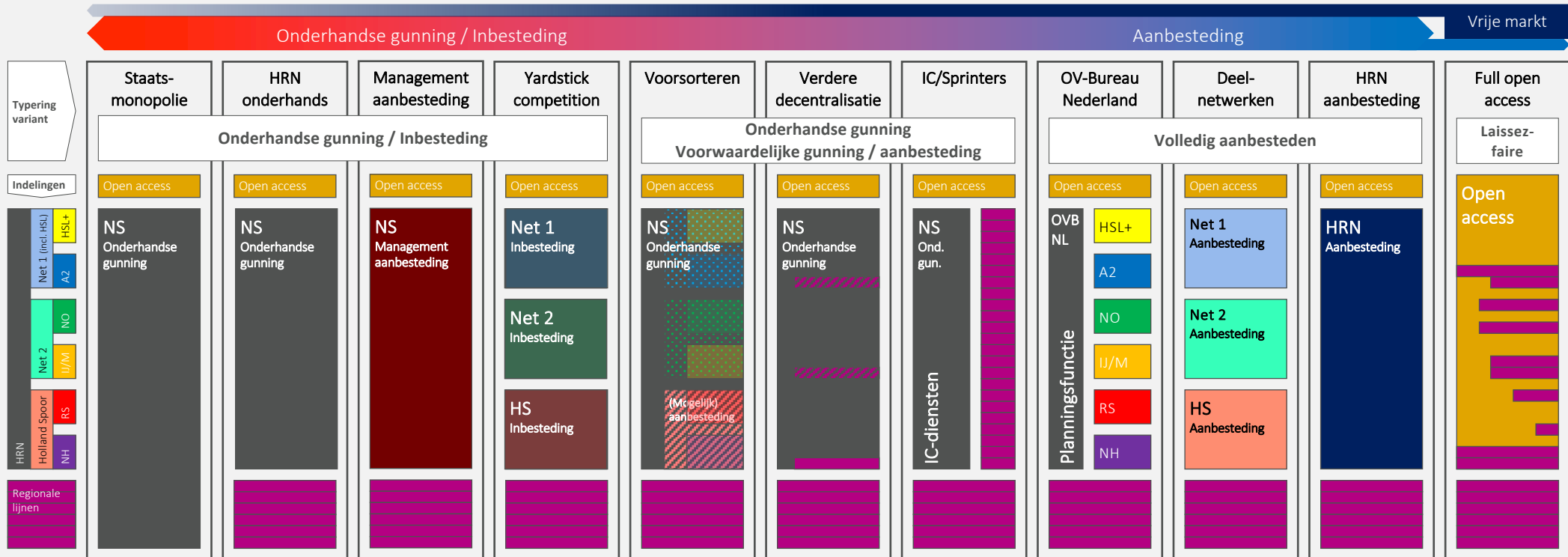
- Dit is te zien samen met de gekozen inrichting van de hele keten [zie pagina 55]. Tussen actoren en functie (de instanties en bedrijven binnen de productieketen) zullen, afhankelijk van de kenmerken van de betreffende transacties en afhankelijk van omstandigheden, sommige coördinatiemechanismen geschikter (in de zin van goedkoper, doeltreffender, sneller werkend) zijn dan anderen.
- Soms zal een eenvoudig marktmechanisme goed functioneren, soms zullen specifieke lange-termijn samenwerkingsafspraken nodig zijn (allianties, kosten- en batendeling), soms zal integratie (fusie) beter zijn.



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

Varianten

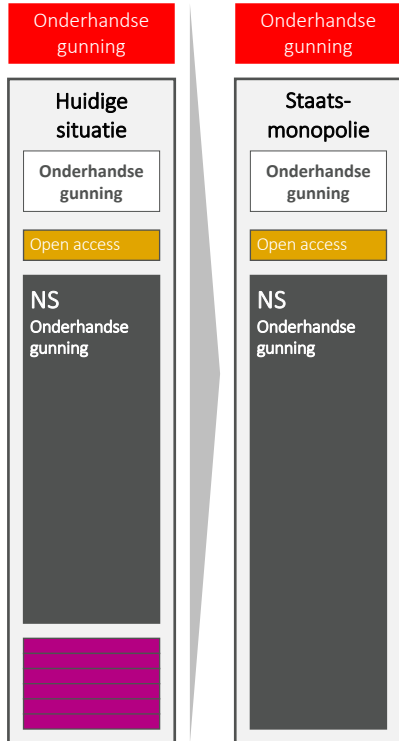
Er bestaat een veelheid aan varianten voor verdere marktopening op het HRN, variërend qua mate van marktopening en wijze van verkaveling.



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

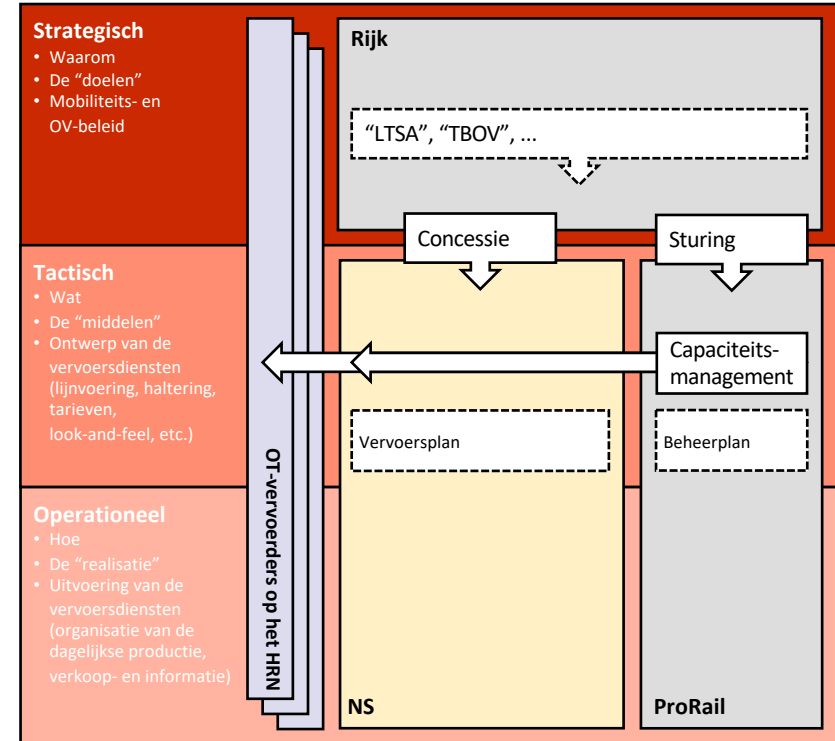
- Deze 11 varianten geven de breedte van de in principe denkbare opties weer. De scenario's uit het rapport "Kiezen voor een goed spoor" dienden als basis voor het ontwerpen van deze varianten.
- Deze varianten verschillen in de mate en wijze waarop concurrentie een rol speelt: van onderhandse gunning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

- De varianten worden hierna nader gepresenteerd, inclusief (buitenlandse) voorbeelden, en becommentarieerd, op toepasbaarheid, sturingsvermogen voor de overheid en praktische voorwaarden voor uitvoering.
- De gevolgen van elke variant op kosten, baten en succes van het spoorstelsel zullen sterk afhankelijk zijn van de concrete invulling van de varianten (netwerk-indeling, verkaveling, doorgroei-ambities en financiële investeringsruimte). De ontwerpruimte hiertoe zal mede bepaald worden door de juridische context.
- Er wordt in dit rapport nog géén afwegingen gemaakt tussen varianten en argumenten.



Omschrijving van de variant

- De marktwerving op het spoor wordt teruggedraaid: het hoofdrailnet én alle regionale lijnen worden aan NS onderhands gegund. De facto ontstaat er weer één staatsmonopolie die alle treindiensten in Nederland verzorgt.
- Deze variant is een uitwerking van scenario 1 van het rapport “Kiezen voor een goed spoor”, behalve voor de ruimte die moet worden gegeven aan OT-vervoer, in lijn met de eisen uit het 4^e spoorwegpakket.
- OT-vervoerders krijgen de mogelijkheid om commerciële vervoerdiensten toe te voegen. Deze kunnen worden onderworpen aan de Economische Evenwichtstoets (EET).



Praktijkvoorbeeld

- Deze variant bestaat op het moment in België: alle treindiensten in het personenvervoer worden er door de NMBS verzorgd, afgezien van sommige internationale diensten, en al zijn er twee proefprojecten voor de aanbesteding van een deel van de PSO-treindiensten eerder aangekondigd. De mogelijkheid tot open access voor binnenlandse treindiensten bestaat, maar toetreding heeft er, door de marktomstandigheden, tot op heden niet plaatsgevonden.
- De ontwikkelingen in Groot-Brittannië gaan ook in deze richting (komende van het huidige model van “Aanbesteding van deelnetwerken”). Hier wordt zelfs samenvoeging van infrastructuurbeheerder en vervoerder ingevoerd.

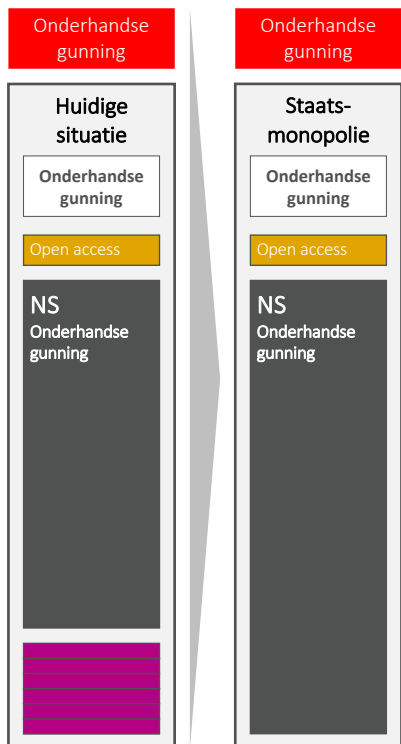
JURIDISCH KADER

1. PSO-verordening

- Onderhandse gunning mogelijk indien wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 5 lid 4 bis PSO – de juridische houdbaarheid van onderhandse gunning op deze grond is op voorhand onzeker.

2. SERA-richtlijn + RIC-verordening

- De bestaande SERA-richtlijn vormt geen belemmering voor onderhandse gunning.
- Op grond van artikel 76 van de huidige HRN-concessie kan NS onder omstandigheden worden gecompenseerd voor afnemende opbrengsten als gevolg van OT-vervoer (en/of vanwege enkele andere in het artikel genoemde oorzaken).
- De mogelijkheid tot het hanteren van heffingen en compensaties bij aanvullend OT-vervoer dient nader onderzocht en geregeld te worden maar in principe kan de minister een heffing opleggen aan OT-vervoerders.
- De concrete gevolgen van de RIC voor de keuze voor deze variant zijn op dit moment nog niet precies aan te geven. De invulling van ‘strategic guidance’, socioeconomische criteria en kaderovereenkomsten vergt met name een nadere uitwerking.



TOEPASBAARHEID

Deze variant gedijt het best als de omstandigheden dusdanig zijn dat open toegang (binnenlands) op het netwerk niet of beperkt te verwachten is.

Het hanteren van één enkel integraal contract vergt eerst specifieke bewijsvoering omtrent de complexiteit en samenhang binnen het netwerk.

Het aan de markt toetsen van één integraal pakket diensten, wat het hele HRN inclusief voormalige gedecentraliseerde lijnen zou beslaan (zie ook de andere varianten) is weinig realistisch aangezien dat netwerk niet integraal commercieel te realiseren is. Ook zou dit vergen dat alle benodigde productiemiddelen ter beschikking (c.q. over te nemen) zouden zijn door OT-vervoerders. Dit zou overigens ook haaks staan op de definitie van deze variant (staatsmonopolie).

Als eerst ongereguleerd OT-vervoer mogelijk is (m.a.w. als het integrale netwerk niet leidend is), er de mogelijkheid bestaat voor OT-vervoerders om met een grote mate van vrijheid paden op verschillende trajecten en momenten van de dag te claimen (m.a.w. de sturingsmogelijkheden aan de kant van ProRail zijn beperkt of afwezig) en als OT tevens daadwerkelijk ontstaat, kan 'cherry picking' ontstaan wat mogelijk de samenhang van het netwerk aantast (qua commercie en exploitatie). Dit kan de contractering bemoeilijken en/of tot kostenstijgingen leiden.

STURING EN COORDINATIE

Beleid (strategisch)

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

Ontwerp treindiensten (tactisch)

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

Uitvoering (operationeel)

- Er ontstaat enerzijds een versimpeling ten opzichte van de huidige situatie.
- Anderzijds, de complexiteit en kwetsbaarheid van de uitvoering (met name op zeer drukbereden baanvakken [zie ook PHS op pagina 13]) neemt mogelijk toe afhankelijk van de mate van OT en samenloop tussen vervoerders.

Coördinatie van de spoorwegketen

- De gelijkgerichte sturing van NS en ProRail dient minimaal behouden te blijven.
- Aanvullende coördinatiemechanismen zouden overwogen kunnen worden, gelet op de bestaande beleidsuitdagingen [zie 'Spoorbeleid' op pagina 10 en 'Vraaggroei en capaciteit' op pagina 24].

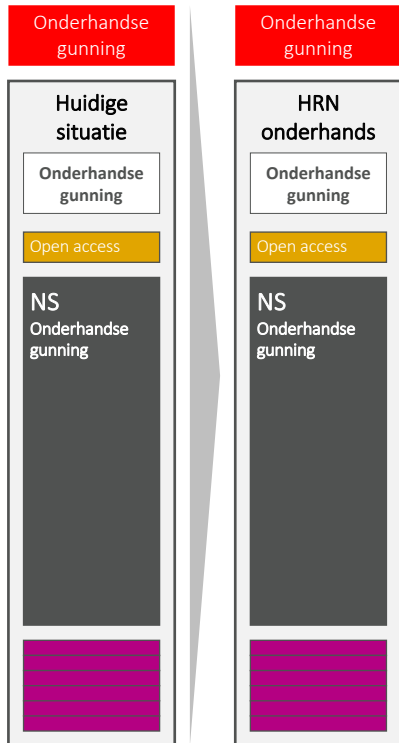
PRAKTISCHE VOORWAARDEN

Aspecten die ingeregeld moeten worden:

- Het hanteren van één enkel integraal contract vergt specifieke bewijsvoering omtrent de complexiteit en samenhang binnen het netwerk.
- De bestaande concessiesystematiek kan worden gecontinueerd.
- Deze variant draait de decentralisatie terug. Dit stuut vermoedelijk op verzet van de decentrale overheden die regionale treindiensten hebben aanbesteed, met name daar waar multimodale concessies zijn gegund.
- Ook zou dit op verzet vanuit de EC leiden, aangezien dit een stap terug zou vormen t.o.v. de Europese visie waarin concurrentie een centrale rol speelt.

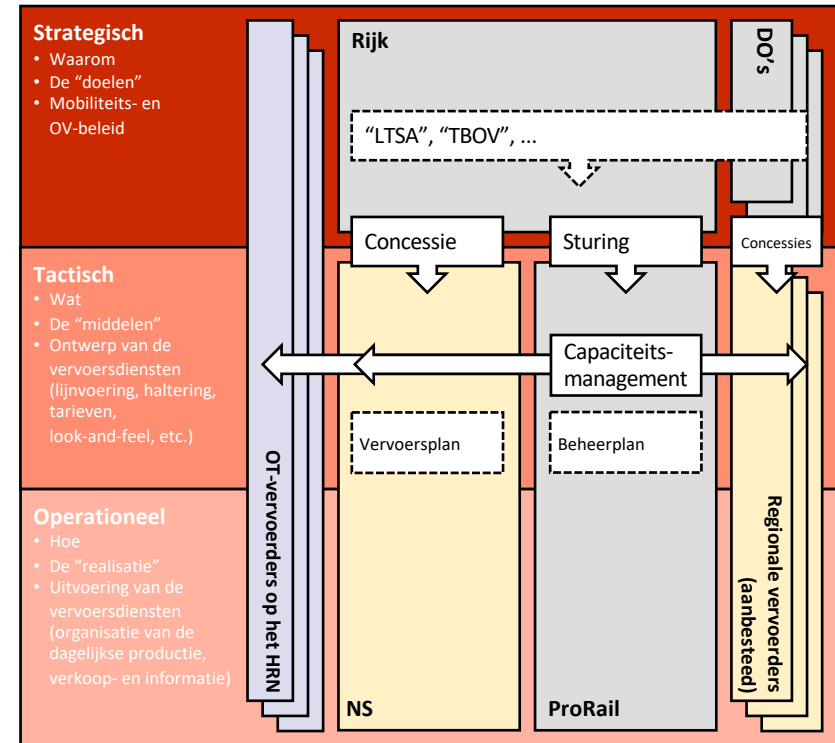
Tijdlijn uitvoerbaarheid

- Deze variant kan alleen gradueel worden ingevoerd, in de pas met het aflopen van bestaande spoorconcessies die door decentrale overheden zijn gegund.
- Bij onderhandse gunning van de concessie zijn procedurele vereisten van toepassing in de PSO-verordening (publicatie vooraf en achteraf) en in de Wp2000 (advies consumenten-organisaties en ProRail, voorafgaande bekendmaking aan NS, voorleggen ontwerp-concessie aan EK+TK, vaststelling beleidsvoornemen en PvE) [zie verder pagina 45].



Omschrijving van de variant

- De huidige marktordening wordt voortgezet.
- Er wordt een PvE gedefinieerd dat als PSO-voornemen geldt (lijnvoering, frequenties, begin- en eindtijden, kwaliteitseisen, tariefvoorwaarden, e.d.)
- De concessie voor het HRN wordt onderhands aan NS gegund volgens concessievoorwaarden die veel weg hebben van de sturingsystematiek van de huidige HRN-concessie, tenzij blijkt (in het geval een ex-ante marktanalyse wordt uitgevoerd) dat het PSO-voornemen van het HRN integraal (inclusief voorwaarden) op commerciële basis geproduceerd kan worden.
- NS draagt de kosten- en de opbrengstverantwoordelijkheid, en de nadere ontwikkelingsfunctie binnen de kaders van het PvE en de capaciteitsverdelingsregels van ProRail.
- Er worden geen treindiensten uit het HRN gedecentraliseerd.
- De reeds bestaande gedecentraliseerde regionale treindiensten blijven onder de verantwoordelijkheid van de betreffende decentrale overheid.
- De gelijkgerichte indicatoren voor NS en ProRail worden behouden.
- OT-vervoerders krijgen de mogelijkheid om commerciële vervoerdiensten toe te voegen. Deze kunnen worden onderworpen aan de Economische Evenwichtstoets (EET).



Praktijkvoorbeeld

- Dit is in essentie de huidige marktordening in Nederland (al kan de inhoud van de concessie desgewenst anders ingevuld worden dan de huidige concessie). Het voornaamste verschil zit in de toegevoegde mogelijkheid van opentoeftreding op binnenlandse diensten.
- Denemarken kent op dit moment ook een vergelijkbare marktordening.

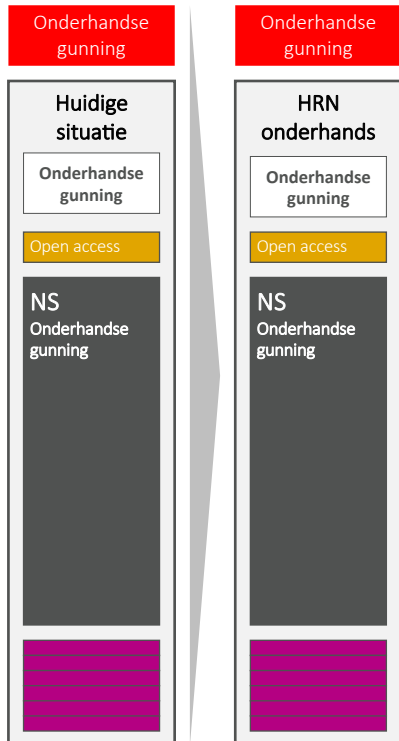
JURIDISCH KADER

1. PSO-verordening

- Onderhandse gunning mogelijk indien wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 5 lid 4 bis PSO – de juridische houdbaarheid van onderhandse gunning op deze grond is op voorhand onzeker.

2. SERA-richtlijn + RIC-verorderingsvoorstel

- De bestaande SERA-richtlijn vormt geen belemmering voor onderhandse gunning.
- Op grond van artikel 76 van de huidige HRN-concessie kan NS onder omstandigheden worden gecompenseerd voor afnemende opbrengsten als gevolg van OT-vervoer (en/of vanwege enkele andere in het artikel genoemde oorzaken).
- De mogelijkheid tot het hanteren van heffingen en compensaties bij aanvullend OT-vervoer dient nader onderzocht en geregeld te worden maar in principe kan de minister een heffing opleggen aan OT-vervoerders.
- De concrete gevolgen van de RIC voor de keuze voor deze variant zijn op dit moment nog niet precies aan te geven. De invulling van 'strategic guidance', socioeconomische criteria en kaderovereenkomsten vergt met name een nadere uitwerking.



TOEPASBAARHEID

Deze variant gedijt het best als:

- (1) Het HRN-netwerk als ‘pakket van diensten met bijbehorende kwaliteitseisen’, die integraal uitgevoerd dienen te worden, vooraf gedefinieerd mag worden;
- (2) De omstandigheden dusdanig zijn dat open toegang (binnenlands) op het netwerk beperkt of niet te verwachten is.

Centraal in deze variant is de mogelijkheid tot het definiëren van één HRN-pakket. Het hanteren van één enkel integraal HRN-pakket (en ook onderhandse gegunde concessie) vergt specifieke bewijsvoering omtrent de complexiteit en samenhang binnen het netwerk.

De mogelijkheden om een pakket te definiëren en OT-initiatieven daaraan te toetsen zijn afhankelijk van de interpretatie van de PSO-verordening, en ook van de mate waarin de RIC-verordening voorstel mogelijkheden zal bieden voor het rijk om – via ‘Strategic Guidance’ – sturend op te treden op de capaciteitsstrategie en -verdeling van de infrastructuurbeheerder, en het gebruik van overeenkomstige capaciteitspakketten aldaar.

Als eerst ongereguleerde OT-vervoer mogelijk is (m.a.w. als het pakket niet leidend is), er de mogelijkheid bestaat voor OT-vervoerders om met een grote mate van vrijheid paden op verschillende trajecten en momenten van de dag te claimen (m.a.w. de sturingsmogelijkheden aan de kant van ProRail zijn beperkt of afwezig) en als OT tevens daadwerkelijk ontstaat, kan ‘cherry picking’ ontstaan wat mogelijk de samenhang van het pakket aantast (qua commercie en exploitatie). Dit kan de contractering bemoeilijken en/of tot kostenstijgingen leiden.

STURING EN COORDINATIE

Beleid (strategisch)

- Een landelijke netwerkvisie voor het HRN (zoals TBOV) moet op het rijksniveau ontstaan en een status van beleidsbeslissing krijgen. Het scheppen van beleidsruimte voor integratie met regionaal OV en adaptief vermogen voor veranderende behoeften en regionale ambities vergt een goed functionerende samenwerking tussen rijksoverheid en DO’s.
- Tussentijdse beleidsaanpassingen worden beperkt door de ruimte die de concessies bieden en de daarbij gepaard gaande risico’s voor de bedrijven (en dus kosten voor opdrachtgever), en door de sturingsmogelijkheden van OT-vervoerders.

Ontwerp treindiensten (tactisch)

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

Uitvoering (operationeel)

- Er ontstaat geen verandering ten opzichte van de huidige situatie.
- De complexiteit en kwetsbaarheid van de uitvoering (met name op zeer drukbereiden baanvakken [zie ook PHS op pagina 13]) neemt mogelijk toe, afhankelijk van de mate van OT en samenloop tussen vervoerders.

Coördinatie van de spoorwegketen

- De gelijkgerichte sturing van NS en ProRail dient minimaal behouden te blijven.
- Aanvullende coördinatiemechanismen zouden overwogen kunnen worden, gelet op de bestaande beleidsuitdagingen [zie ‘Spoorbeleid’ op pagina 10 en ‘Vraagroei en capaciteit’ op pagina 24].

PRAKTISCHE VOORWAARDEN

Aspecten die ingeregeld moeten worden:

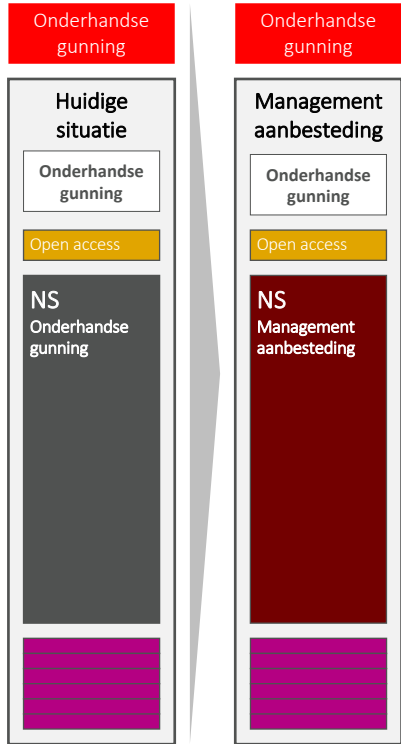
- Het hanteren van één enkel integraal contract vergt specifieke bewijsvoering omtrent de complexiteit en samenhang binnen het netwerk.
- De bestaande concessiesystematiek kan worden gecontinueerd.

Tijdelijk uitvoerbaarheid

- Bij gunning van de HRN-concessie zijn procedurele vereisten van toepassing in de PSO-verordening (publicatie vooraf en achteraf) en in de Wp2000 (advies consumenten-organisaties en ProRail, voorafgaande bekendmaking aan NS, voorleggen ontwerp-concessie aan EK+TK, vaststelling beleidsvoornemen en PvE) [zie verder pagina 45].

Variante Management aanbesteding

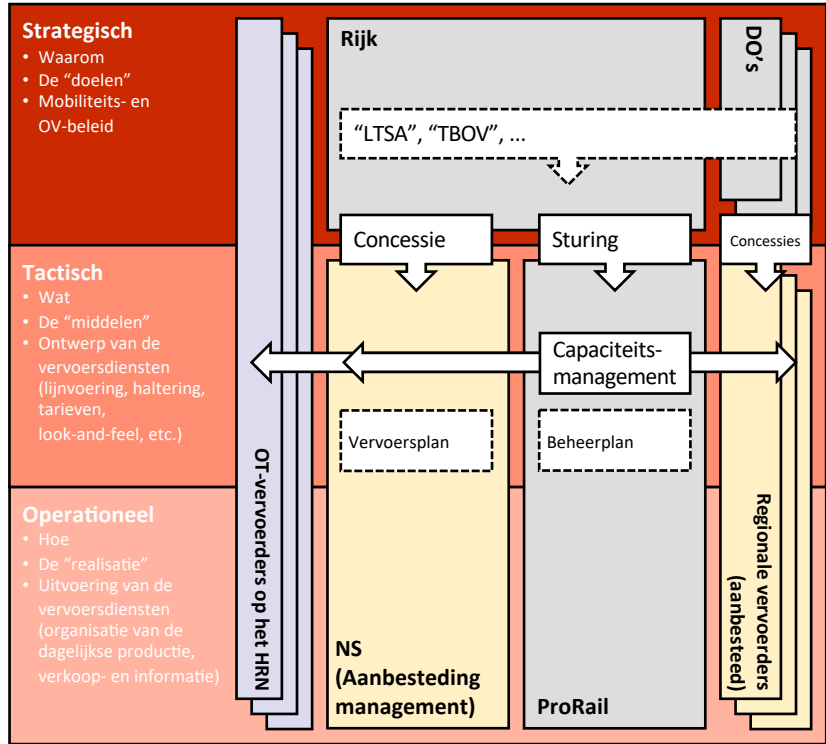
De managementfunctie van NS wordt aanbesteed. De staat draagt de risico's op kosten en opbrengsten maar het winnende management-team wordt geïncentiveerd om prestatieverbeteringen te realiseren.



Omschrijving van de variant

- Voor het HRN-netwerk wordt een PVE gedefinieerd dat als PSO-voornemen geldt (lijnvoering, frequenties, begin- en eindtijden, kwaliteitseisen, tariefvoorwaarden, e.d.)
- Het management van NS wordt aanbesteed volgens concessievoorwaarden die veel weg hebben van de sturingssystematiek van de huidige HRN-concessie, tenzij blijkt (in het geval een ex-ante marktanalyse wordt uitgevoerd) dat het PSO-voornemen van het deelnetwerk integraal (inclusief voorwaarden) op commerciële basis geproduceerd kan worden.
- De concessieverlener (dus de overheid) draagt de risico's op kosten en opbrengsten en het winnende managementteam wordt contractueel geprikkeld om prestatieverbeteringen te realiseren (bijv. via KPI's over betrouwbaarheid, punctualiteit, opbrengstgroei, e.d.)
- De gedecentraliseerde regionale treindiensten blijven onder de verantwoordelijkheid van de betreffende decentrale overheid.
- Deze variant is een uitwerking van scenario 3 van het rapport "Kiezen voor een goed spoor".
- OT-vervoerders krijgen de mogelijkheid om commerciële vervoerdiensten toe te voegen. Deze kunnen worden onderworpen aan de Economische Evenwichtstoets (EET)).

Opmerking: Deze variant lijkt op het aanbesteden van concessies [zie variant 'HRN-aanbesteding' op pagina 76 en 'Deelnetwerken' op pagina 74] in die zin dat ook daar uiteindelijk het gehele personeel, materieel en de andere systemen onder het beheer van nieuwe managers komen te staan. Het verschil zit in de eigendomsverhoudingen en voornamelijk in de risico's die het managementteam hier draagt. Kosten- en opbrengstenrisico's blijven, onder de hier gehanteerde definitie van management-aanbesteding, aan overheidskant, terwijl bij 'HRN-aanbesteding' deze risico's door de winnende vervoerder worden gedragen.

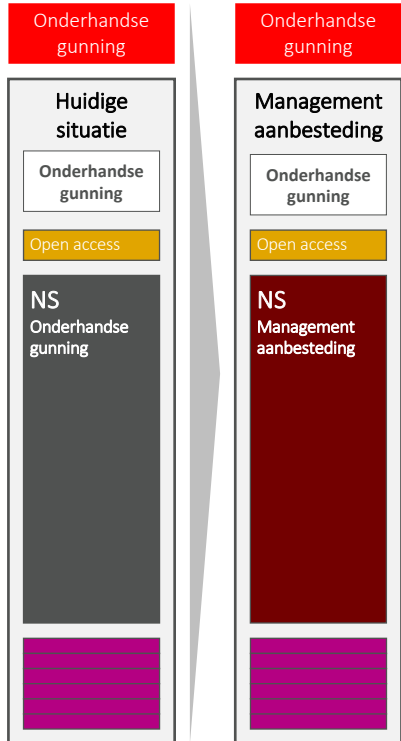


Praktijkvoorbeeld

- Deze marktordening is vergelijkbaar met de aanbesteding van de managementfunctie van sommige stedelijke vervoerbedrijven in Frankrijk, in die gevallen waar het management alleen betaald wordt voor de managementfunctie, zonder de kosten- en opbrengstenrisico's te hoeven dragen. Deze wijze van contracteren waarbij het merendeel van de risico's bij de aanbestedende overheid blijft is er overigens niet wijd verspreid.
- Deze marktordening vertoont ook gelijkenis met de huidige situatie in die Britse spoorconcessies waar van meet af aan (of tijdens de concessie na financiële problemen) gekozen is voor het reduceren of minimaliseren van de risico's van de concessiehouder. Dit is op grote schaal toegepast n.a.v. Covid-19 en de onmogelijkheid voor de vervoerders om in die omstandigheden de opbrengst risico's te dragen. NB: De aard van aanbestedingen in dergelijke omvangrijke contracten is dat materieel, personeel en overige instrumenten overgaan van verliezer op winnaar, wat uiteindelijk op praktische gronden veel gelijkenis vertoont met een zuivere managementaanbesteding.

JURIDISCH KADER

- PSO-verordening**
 - De vraag is of aanbesteding van alleen de managementfunctie onder de Europese definitie van onderhandse gunning valt of onder die van aanbesteding van de HRN-concessie.
 - Onderhandse gunning mogelijk indien wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 5 lid 4 bis PSO – de juridische houdbaarheid van onderhandse gunning op deze grond is op voorhand onzeker.
- SERA-richtlijn + RIC-verordeningvoorstel**
 - De bestaande SERA-richtlijn vormt geen belemmering voor onderhandse gunning.
 - Op grond van artikel 76 van de huidige HRN-concessie kan NS onder omstandigheden worden gecompenseerd voor afnemende opbrengsten als gevolg van OT-vervoer (en/of vanwege enkele andere in het artikel genoemde oorzaken).
 - De mogelijkheid tot het hanteren van heffingen en compensaties bij aanvullend OT-vervoer dient nader onderzocht en geregeld te worden maar in principe kan de minister een heffing opleggen aan OT-vervoerders.
 - De concrete gevolgen van de RIC voor de keuze voor deze variant zijn op dit moment nog niet precies aan te geven. De invulling van 'strategische guidance', socieconomische criteria en kaderovereenkomsten vergt met name een nadere uitwerking.



TOEPASBAARHEID

Deze variant gedijt het best als:

- (1) Het HRN-netwerk als ‘pakket van diensten met bijbehorende kwaliteitseisen’, die integraal uitgevoerd dienen te worden, vooraf gedefinieerd mag worden;
- (2) De omstandigheden dusdanig zijn dat open toegang (binnenlands) op het netwerk beperkt of niet te verwachten is.

Centraal in deze variant is de mogelijkheid tot het definiëren van één HRN-pakket. Het hanteren van één enkel integraal HRN-pakket (en ook onderhandse gegunde concessie) vergt specifieke bewijsvoering omtrent de complexiteit en samenhang binnen het netwerk.

De mogelijkheden om een pakket te definiëren en OT-initiatieven daaraan te toetsen zijn afhankelijk van de interpretatie van de PSO-verordening, en ook van de mate waarin de RIC-verordening voorstel mogelijkheden zal bieden voor het rijk om – via ‘Strategic Guidance’ – sturend op te treden op de capaciteitsstrategie en -verdeling van de infrastructuurbeheerder, en het gebruik van overeenkomstige capaciteitspakketten aldaar.

Als eerst ongereguleerde OT-vervoer mogelijk is (m.a.w. als het pakket niet leidend is), er de mogelijkheid bestaat voor OT-vervoerders om met een grote mate van vrijheid paden op verschillende trajecten en momenten van de dag te claimen (m.a.w. de sturingsmogelijkheden aan de kant van ProRail zijn beperkt of afwezig) en als OT tevens daadwerkelijk ontstaat, kan ‘cherry picking’ ontstaan wat mogelijk de samenhang van het pakket aantast (qua commercie en exploitatie). Dit kan de aanbesteding bemoeilijken en/of tot kostenstijgingen leiden.

STURING EN COORDINATIE

Beleid (strategisch)

- Een landelijke netwerkvisie voor het HRN (zoals TBOV) moet op het rijksniveau ontstaan en een status van beleidsbeslissing krijgen. Het scheppen van beleidsruimte voor integratie met regionaal OV en adaptief vermogen voor veranderende behoeften en regionale ambities vergt een goed functionerende samenwerking tussen rijksoverheid en DO’s.
- Tussentijdse beleidsaanpassingen worden beperkt door de ruimte die de concessies bieden en de daarbij gepaard gaande risico’s voor de bedrijven (en dus kosten voor opdrachtgever), en door de sturingsmogelijkheden van OT-vervoerders.

Ontwerp treindiensten (tactisch)

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

Uitvoering (operationeel)

- Er ontstaat geen verandering ten opzichte van de huidige situatie.
- De complexiteit en kwetsbaarheid van de uitvoering (met name op zeer drukbereden baanvakken [zie ook PHS op p. 13]) neemt mogelijk toe, afhankelijk van de mate van OT en samenloop tussen vervoerders.

Coördinatie van de spoorwegketen

- De gelijkgerichte sturing van de concessiehouder met ProRail dient minimaal behouden te blijven. Coördinatiemechanismen dienen verscherpt in de concessie te worden opgenomen, gelet op de te verwachten sterkere commerciële houding van de concessiehouder.
- Aanvullende coördinatiemechanismen zouden overwogen kunnen worden, gelet op de bestaande beleidsuitdagingen [zie ‘Spoorbeleid’ op pagina 10 en ‘Vraagroei en capaciteit’ op p. 24].

PRAKTISCHE VOORWAARDEN

Aspecten die ingeregeld moeten worden:

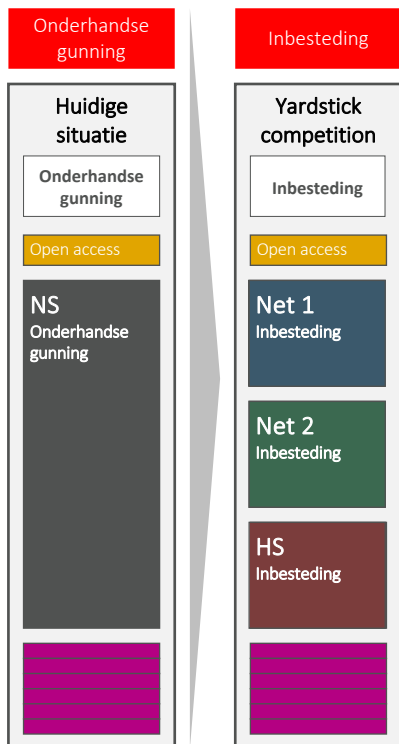
- Er dient uitgezocht te worden of deze vorm van aanbesteding van alleen de managementfunctie onder de Europese definitie van onderhandse gunning valt of onder die van aanbesteding van de HRN-concessie.
- Er hoeft geen netwerkindeling of personeelsoverdracht plaats te vinden. Het bedrijf NS blijft bestaan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

Tijdlijn uitvoerbaarheid

- Gelet op de benodigde tijd voor de voorbereiding, de aanbestedingsprocedure en de implementatie-periode, is aanbesteding met ingangsdatum 1 januari 2034 realistisch, mits tijdig in gang gezet.
- Er zijn procedurele vereisten van toepassing in de PSO-verordening en in de Wp2000, deze verschillen en zijn ervan afhankelijk of deze vorm van aanbesteding valt onder de definitie van aanbesteding of onderhandse gunning [zie verder p. 45].

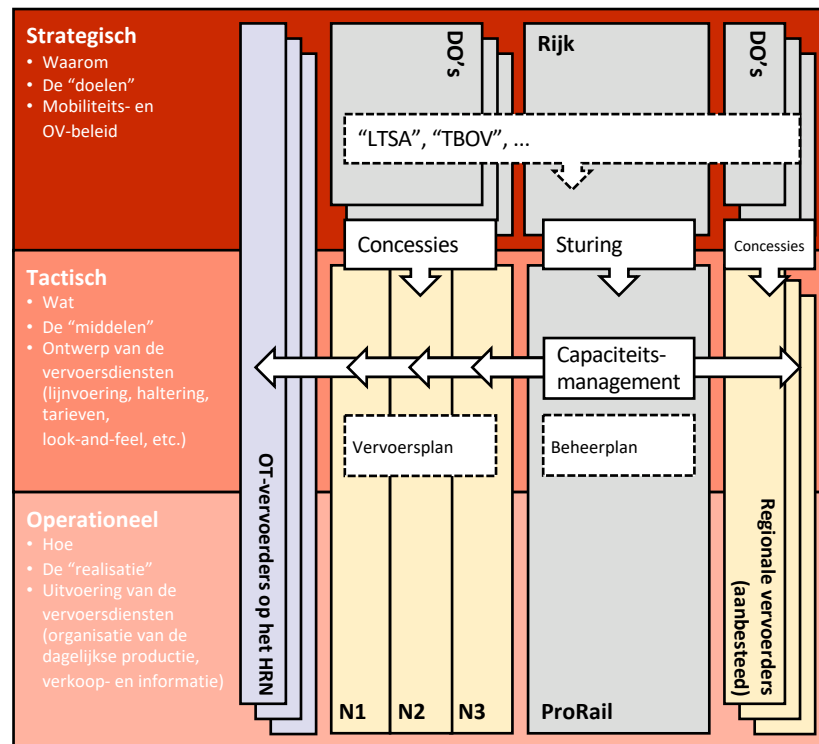
Variant Yardstick competition

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



Omschrijving van de variant

- Het HRN wordt in coherente deelnetwerken opgedeeld. Elk deelnetwerk bevat IC-diensten en de daarbij samenhangende Sprinterdiensten.
- Voor elk deelnetwerk wordt een PvE gedefinieerd dat als PSO-voornemen geldt (lijnvoering, frequenties, begin- en eindtijden, kwaliteitseisen, tariefvoorwaarden, e.d.)
- Voor elk deelnetwerk geldt dat het deelnetwerk inbesteed (of onderhands gegund) wordt volgens concessievoorwaarden die veel weg hebben van de sturingssystematiek van de huidige HRN-concessie, tenzij blijkt (in het geval een ex-ante marktanalyse wordt uitgevoerd) dat het PSO-voornemen van het deelnetwerk integraal (inclusief voorwaarden) op commerciële basis geproduceerd kan worden.
- In toevoeging daarop worden de prestaties van de inbestede bedrijven onderling vergeleken volgens de reguleringmethode van de 'yardstick competition'. Dit houdt onder andere in dat prestaties van de bedrijven worden gemeten en vergeleken. De resultaten ('benchmarking') vormen een input voor hun regulering.
- Marginale verschuivingen tussen netten kunnen waar zinvol eventueel op termijn worden overwogen, als extra prikkel tot goede prestaties.
- Op termijn kan aanbesteding van de deelnetwerken overwogen worden [zie variant 'Deelnetwerken' op pagina 74]
- De gedecentraliseerde regionale treindiensten blijven onder de verantwoordelijkheid van de betreffende decentrale overheid.
- Deze variant vormt geen onderdeel van de scenario's van het rapport "Kiezen voor een goed spoor".
- OT-vervoerders krijgen tijdens de concessies de mogelijkheid om commerciële vervoerdiensten toe te voegen. Deze kunnen worden onderworpen aan de Economische Evenwichtstoets (EET) voor ze toegelaten worden.



Praktijkvoorbeeld

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

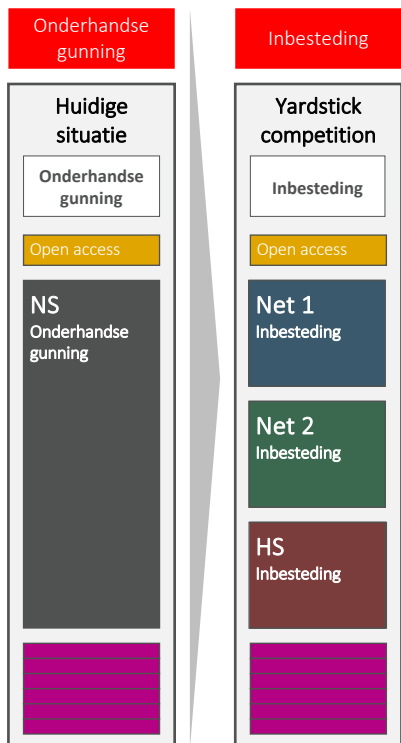
JURIDISCH KADER

1. PSO-verordening

- Onderhandse gunning is mogelijk indien wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 5 lid 4 bis PSO – de juridische houdbaarheid van onderhandse gunning op deze grond is op voorhand onzeker. Ook maakt opdelen de concessies minder complex.
- Inbesteding o.g.v. art. 5 lid 2 PSO-verordening is alleen een optie indien de deelconcessies worden verleend door decentrale overheden aan door hen gecontroleerde concessiehouders [zie p.31]
- Vastleggen hoe en wanneer bij de aanbesteding rekening wordt gehouden met eventuele OT-initiatieven.

2. SERA-richtlijn + RIC-verordening voorstel

- De bestaande SERA-richtlijn vormt geen belemmering voor de keuze voor deze variant.
- Op grond van artikel 76 van de huidige HRN-concessie kan NS onder omstandigheden worden gecompenseerd voor afnemende opbrengsten als gevolg van OT-vervoer (en/of vanwege enkele andere in het artikel genoemde oorzaken).
- De mogelijkheid tot het hanteren van heffingen en compensaties bij aanvullend OT-vervoer dient nader onderzocht en geregeld te worden maar in principe kunnen DO's een heffing opleggen aan OT-vervoerders.
- De concrete gevolgen van de RIC voor de keuze voor deze variant zijn op dit moment nog niet precies aan te geven. De invulling van 'strategic guidance', socioeconomische criteria en kaderovereenkomsten vergt met name een nadere uitwerking.



TOEPASBAARHEID

Deze variant gedijt het best als:

- (1) De deelnetwerken als 'pakketten van diensten met bijbehorende kwaliteitseisen', die integraal uitgevoerd dienen te worden, vooraf gedefinieerd mogen worden;
- (2) De omstandigheden dusdanig zijn dat open toegang (binnenlands) op het netwerk beperkt of niet te verwachten is.

Centraal in deze variant is de mogelijkheid tot het definiëren van pakketten en het vormgeven van drie (aantal hier als voorbeeld) overheidsbedrijven waaraan concessies via inbesteding kunnen worden gegund (zie inbestedingsoptie [zie pagina 31]).

De mogelijkheden om pakketten te definiëren en OT-initiatieven daaraan te toetsen zijn afhankelijk van de interpretatie van de PSO-verordening, en ook van de mate waarin de RIC-verordening voorstel mogelijkheden zal bieden voor het rijk om – via 'Strategic Guidance' – sturend op te treden op de capaciteitsstrategie en -verdeling van de infrastructuurbeheerder, en het gebruik van overeenkomstige capaciteitspakketten aldaar.

Als eerst ongereguleerde OT-vervoer mogelijk is (m.a.w. als pakketten niet leidend zijn), er de mogelijkheid bestaat voor OT-vervoerders om met een grote mate van vrijheid paden op verschillende trajecten en momenten van de dag te claimen (m.a.w. de sturingsmogelijkheden aan de kant van ProRail zijn beperkt of afwezig) en als OT tevens daadwerkelijk ontstaat, kan 'cherry picking' ontstaan waardoor de samenhang van de pakketten mogelijk verloren kan gaan en coherente pakketten (qua commercie en exploitatie) moeilijk of niet meer samen te stellen zijn. Dit kan tot onuitvoerbaarheid van deze variant leiden.

STURING EN COORDINATIE

Beleid (strategisch)

- Een landelijke netwerkvisie voor het HRN (zoals TBOV) moet op het rijksniveau ontstaan en een status van beleidsbeslissing krijgen. Het scheppen van beleidsruimte voor integratie met regionaal OV en adaptief vermogen voor veranderende behoeften en regionale ambities vergt een goed functionerende samenwerking tussen rijksoverheid en DO's.
- Tussentijdse beleidsaanpassingen worden beperkt door de ruimte die de concessies bieden en de daarbij gepaard gaande risico's voor de bedrijven (en dus kosten voor opdrachtgever), en door de sturingsmogelijkheden van OT-vervoerders.
- Dit model maakt het in principe mogelijk om decentrale overheden te betrekken bij de sturing en het eigendom van de resulterende drie bedrijven (inbestedingsoptie [zie p. 31]).

Ontwerp treindiensten (tactisch)

- Elke vervoerder is, door inbesteding of OT, verantwoordelijk voor het nader ontwerpen van de diensten binnen zijn netwerk. De product-complementariteit IC's/Sprinters wordt, binnen deelnetwerken, behouden. Afstemmingsproblemen en concurrentie op het spoor bij gedeeltelijke samenloop wordt getemperd door de langdurige positie van overheidsbedrijven. Adequate sturingscriteria kunnen hun medewerking aan de realisatie van de netwerkvisie versoepelen, los van concessielooptijden.
- Er ontstaat 'vergelijkingsmateriaal' tussen concessies, wat de informatiepositie van de overheid versterkt. Mits goed vormgegeven (yardstick competition) kan de sturingsrelatie ook een gezonde wedijver tussen de bedrijven creëren (zoals in Zwitserland of Japan).
- Het huidige sturingsinstrumentarium moet worden uitgebreid om aanbod, uitstraling en interface voor de klant (vervoersconcept, kaart-, tarief-, informatie- en verkoopsysteem) binnen het HRN, liefst ook met regionale lijnen, opentoe treding en de rest van het OV te coördineren. Dit dient door het rijk in de HRN-concessies te worden geregeld en door de DO's in regionale concessies. Alternatief is om dit wettelijk te verplichten. Hierin schuilt een risico van overheidsfalen (ineffectief organiseren ervan, trage realisatie).
- Concurrentie door OT-initiatieven kan ontstaan. Regulering ervan is nodig omwille van het behoud van netwerksamenhang en impact ervan op aanbestede concessies (EET, beleidskader OT, 'Strategic Guidance' van de infrastructuurbeheerder).

Uitvoering (operationeel)

- De verkaveling van het netwerk kan een effect hebben op vervoerwaarde en operationele aspecten (extra behoefte aan materieel, opstelcapaciteit en keerspoeren kan ontstaan, evenals wederzijdse operationele beïnvloeding tussen de vervoerders, enz.)

Coördinatie van de spoorwegketen

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

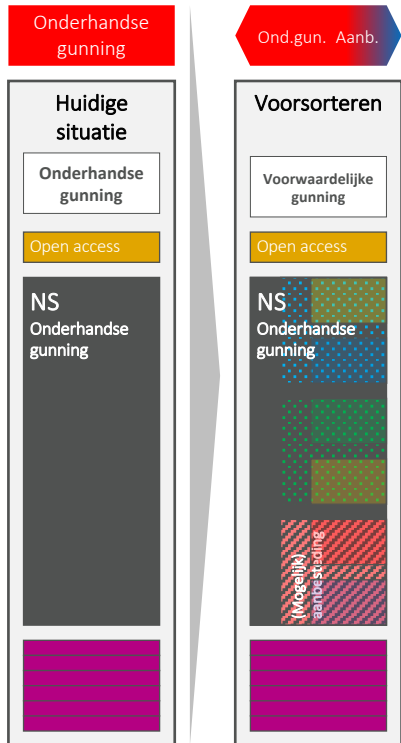
PRAKTISCHE VOORWAARDEN

Aspecten die ingeregeld moeten worden:

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

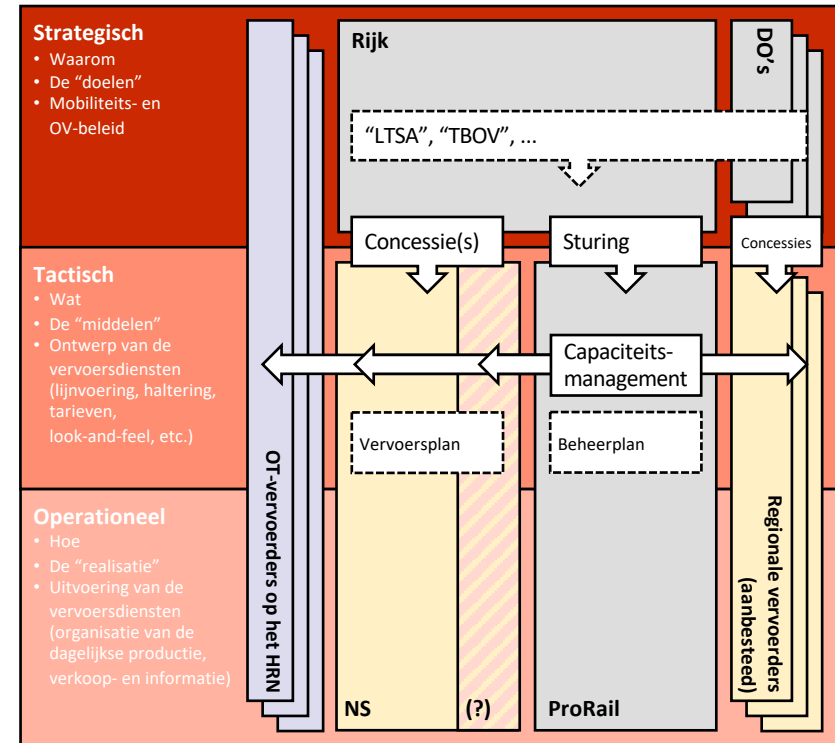
Tijdelijk uitvoerbaarheid

- Voldoende voorbereidingstijd voor de indeling van NS in een aantal zelfstandige bedrijven (hier drie als voorbeeld) moet worden gereserveerd.
- Bij onderhandse gunning van de drie deelnetwerken zijn procedurele vereisten van toepassing in de PSO-verordening (publicatie vooraf en achteraf) en in de Wp2000 (advies consumentenorganisaties en ProRail, voorafgaande bekendmaking aan NS, voorleggen ontwerp-concessie aan EK+TK, vaststelling beleidsvoornemen en PvE) [zie verder p. 45].
- De indeling in deelnetwerken kan leiden tot de noodzaak tot infrastructurele aanpassingen. Er dient rekening te worden gehouden met de noodzakelijke tijd voor de realisatie ervan.



Omschrijving van de variant

- De huidige marktordening wordt voortgezet.
- Er wordt een PvE gedefinieerd dat als PSO-voornemen geldt (lijnvoering, frequenties, begin- en eindtijden, kwaliteitseisen, tariefvoorwaarden, e.d.), dit enerzijds voor het gehele HRN maar anderzijds ook voor een vooraf gedefinieerd splitsbaar deelnetwerk dat weinig afhankelijkheden vertoont met de rest van het HRN.
- De concessie voor het HRN wordt onderhands aan NS gegund volgens concessievoorwaarden die veel weg hebben van de sturingssystematiek van de huidige HRN-concessie, tenzij blijkt (in het geval een ex-ante marktanalyse wordt uitgevoerd) dat het PSO-voornemen (inclusief voorwaarden) van het HRN of van het geselecteerde deelnetwerk op commerciële basis geproduceerd kan worden.
- NS draagt de kosten- en de opbrengstverantwoordelijkheid, en de nadere ontwikkelingsfunctie binnen de kaders van het PvE en de capaciteitsverdelingsregels van ProRail.
- Binnen de (resterende) concessie worden afspraken gemaakt over een verdere reorganisatie van het aanbod in een aantal coherente netwerken, en over mogelijke aanbesteding, tijdens de concessieperiode, bijv. bij tegenvallende prestaties.
- Deze marktordening kan een eerste stap zijn in de richting van andere varianten [zie variant 'Deelnetwerken' op p. 74] [zie variant 'OV-Bureau Nederland' op p. 72]
- De gedecentraliseerde regionale treindiensten blijven onder de verantwoordelijkheid van de betreffende decentrale overheid.
- Deze variant is een uitwerking van scenario 4b/4c van het rapport "Kiezen voor een goed spoor".
- De gelijkgerichte indicatoren voor NS en ProRail worden behouden.
- OT-vervoerders krijgen de mogelijkheid om commerciële vervoerdiensten toe te voegen. Deze kunnen worden onderworpen aan de Economische Evenwichtstoets (EET).



Praktijkvoorbeeld

- Dit is in essentie de huidige marktordening in Nederland aangevuld met het geschetste transitiepad.
- Deze marktordening lijkt ook op een eerder voorziene marktordening in Finland.
- De huidige concessie van de Belgische spoorwegen voorziet ook in medewerking van het bedrijf aan de invoering van twee proefaanbestedingen.

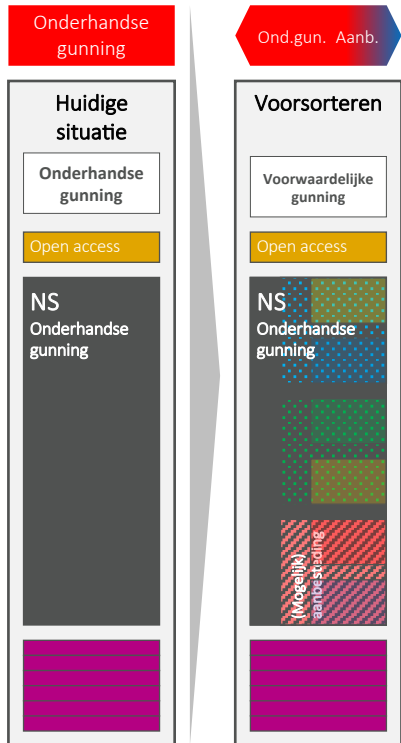
JURIDISCH KADER

1. PSO-verordening

- Onderhandse gunning mogelijk indien wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 5 lid 4 bis PSO – de juridische houdbaarheid van onderhandse gunning op deze grond is op voorhand onzeker.

2. SERA-richtlijn + RIC-verorderingsvoorstel

- De bestaande SERA-richtlijn vormt geen belemmering voor onderhandse gunning.
- Op grond van artikel 76 van de huidige HRN-concessie kan NS onder omstandigheden worden gecompenseerd voor afnemende opbrengsten als gevolg van OT-vervoer (en/of vanwege enkele andere in het artikel genoemde oorzaken).
- De mogelijkheid tot het hanteren van heffingen en compensaties bij aanvullend OT-vervoer dient nader onderzocht en geregeld te worden maar in principe kan de minister een heffing opleggen aan OT-vervoerders.
- De concrete gevolgen van de RIC voor de keuze voor deze variant zijn op dit moment nog niet precies aan te geven. De invulling van 'strategic guidance', socioeconomische criteria en kaderovereenkomsten vergt met name een nadere uitwerking.



TOEPASBAARHEID

Deze variant gedijt het best als:

- (1) Het HRN-netwerk, of een deelnetwerk, als ‘pakket van diensten met bijbehorende kwaliteitseisen’, die integraal uitgevoerd dienen te worden, vooraf gedefinieerd mag worden;
- (2) De omstandigheden dusdanig zijn dat open toegang (binnenlands) op het netwerk beperkt of niet te verwachten is.

Centraal in deze variant is de mogelijkheid tot het definiëren van één HRN-pakket of één deelnetwerk. Het hanteren van dergelijke pakketten (en ook onderhandse gegunde concessie) vergt specifieke bewijsvoering omtrent de complexiteit en samenhang binnen het netwerk.

De mogelijkheden om een pakket te definiëren en OT-initiatieven daaraan te toetsen zijn afhankelijk van de interpretatie van de PSO-verordening, en ook van de mate waarin de RIC-verordening voorstel mogelijkheden zal bieden voor het rijk om – via ‘Strategic Guidance’ – sturend op te treden op de capaciteitsstrategie en -verdeling van de infrastructuurbeheerder, en het gebruik van overeenkomstige capaciteitspakketten aldaar.

Als eerst ongereguleerde OT-vervoer mogelijk is (m.a.w. als het pakket niet leidend is), er de mogelijkheid bestaat voor OT-vervoerders om met een grote mate van vrijheid paden op verschillende trajecten en momenten van de dag te claimen (m.a.w. de sturingsmogelijkheden aan de kant van ProRail zijn beperkt of afwezig) en als OT tevens daadwerkelijk ontstaat, kan ‘cherry picking’ ontstaan wat mogelijk de samenhang van het pakket aantast (qua commercie en exploitatie). Dit kan de contractering bemoeilijken en/of tot kostenstijgingen leiden.

STURING EN COORDINATIE

Beleid (strategisch)

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

Ontwerp treindiensten (tactisch)

- NS is verantwoordelijk voor het ontwerpen van de diensten, binnen de kaders van de HRN-concessie. Er ontstaat binnen het HRN één eenduidige uitstraling en interface voor de klant (vervoersconcept, kaart- en tariefstelsel, informatie- en verkoopsysteem) en productcomplementariteit tussen IC- en Sprinterdiensten.
- Het huidige sturingsinstrumentarium moet worden uitgebreid om aanbod, uitstraling en interface voor de klant (vervoersconcept, kaart-, tarief-, informatie- en verkoopsysteem) binnen het HRN (aanbesteed of door OT), liefst ook met regionale lijnen, en de rest van het OV te coördineren. Dit dient door het rijk in de HRN-deelnetwerken te worden geregeld (en door de DO’s in regionale concessies). Alternatief is om dit wettelijk te verplichten. Hierin schuilt een risico van overheidsfalen (ineffectief organiseren ervan, trage realisatie). Bij aanbesteding van (één van de) deelnetten, dienen nadere coördinatiemaatregelen te worden genomen [zie variant ‘Deelnetwerken’ op p. 74].
- Concurrentie door OT-initiatieven kan ontstaan. Regulering ervan is nodig omwille van het behoud van netwerksamenhang en impact ervan op de concessies (EET, beleidskader OT, ‘Strategic Guidance’ van de infrastructuurbeheerder).

Uitvoering (operationeel)

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

Coördinatie van de spoorwegketen

- De gelijkgerichte sturing van NS en ProRail dient minimaal behouden te blijven.
- Aanvullende coördinatiemechanismen zouden overwogen kunnen worden, gelet op de bestaande beleidsuitdagingen [zie ‘Spoorbeleid’ op p. 10 en ‘Vraaggroei en capaciteit’ op p. 24].

PRAKTISCHE VOORWAARDEN

Aspecten die ingeregeld moeten worden:

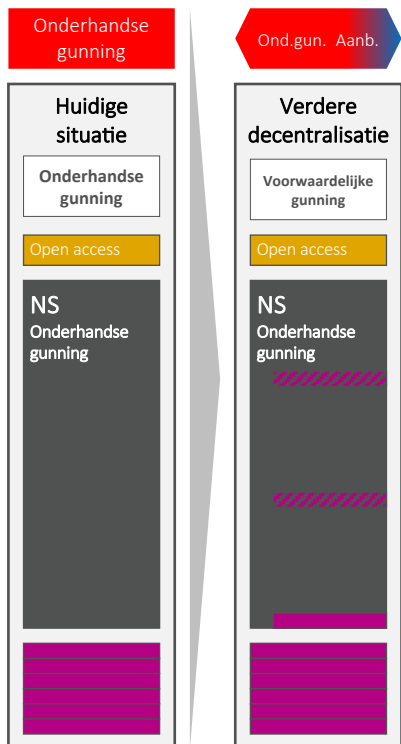
- Een volledige indeling van het HRN in drie netwerken is niet nodig maar een voorafgaande definitie van het splitsbare deel van het netwerk is wel nodig.
- De huidige systematiek kan worden gecontinueerd.
- Deze variant vergt dat doelstellingen en verwachtingen aangaande NS-medewerking stevig in de concessie worden neergezet.
- Een uitbreiding van het sturingsapparaat van het rijk (bemensing en kennis) is nodig om deze systematiek te ontwerpen, te sturen en/of deelnetwerken aan te besteden.
- Bij aanbesteding dient voldaan te worden aan praktische voorwaarden betreffende personeel, materieel, dienstvoorzieningen en informatie over reiziger [zie pagina 39 e.v.].
- Adequate coördinatiemechanismen tussen de vervoerders en met ProRail moeten worden opgesteld en beheerd.

Tijdelijk uitvoerbaar

- Gunning van de HRN-concessie kan per 2034. Een voorafgaande definitie van een prioritaire splitsbaar netwerk is nodig. Een eventuele aanbesteding van een deelnetwerk kan tijdens de concessie worden voorbereid.
- Bij gunning van de concessie voor HRN-diensten zijn procedurele vereisten van toepassing in de PSO-verordening (publicatie vooraf en achteraf) en in de Wp2000 (advies consumenten-organisaties en ProRail, voorafgaande bekendmaking aan NS, voorleggen ontwerp-concessie aan EK+TK, vaststelling beleidsvoornemen en PvE) [zie verder pagina 45].

Variante Verdere decentralisatie

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



Omschrijving van de variant

- De huidige marktordening wordt voortgezet met toevoeging van de mogelijkheid tot open toetreding.
- Er wordt een PvE gedefinieerd dat als PSO-voornemen geldt (lijnvoering, frequenties, begin- en eindtijden, kwaliteitseisen, tariefvoorwaarden, e.d.), met aftrek van één (of meerdere) Sprinterdiensten, die gedecentraliseerd en aanbesteed worden door DO's. De systematiek sluit aan bij die al jaren ingezette lijn van decentralisatie van regionale lijnen. De reeds bestaande gedecentraliseerde regionale treindiensten blijven onder de verantwoordelijkheid van de betreffende decentrale overheid.
- De concessie voor het HRN wordt onderhands aan NS gegund volgens concessievoorwaarden die veel weg hebben van de sturingsystematiek van de huidige HRN-concessie, tenzij blijkt tenzij blijkt (in het geval een ex-ante marktanalyse wordt uitgevoerd) dat het PSO-voornemen van het HRN integraal (inclusief voorwaarden) op commerciële basis geproduceerd kan worden.
- NS draagt op het HRN de kosten- en de opbrengstverantwoordelijkheid, en de nadere ontwikkelingsfunctie binnen de kaders van het PvE en de capaciteitsverdelingsregels van ProRail. De overlap tussen IC-diensten en gedecentraliseerde Sprinterdiensten vergt een inkadering van de ontwikkelvrijheden van de vervoerders (qua dienstregeling, tarieven en informatie) om de coördinatie tussen treindiensten te bevorderen en overmatige concurrentie tussen overlappende concessies te voorkomen.
- Eventueel worden, bij tegenvallende prestaties binnen de HRN-concessie, verdere decentralisaties van diensten overwogen wanneer die wens bestaat en dit tot regionale optimalisatie kan leiden zonder dat de landelijke samenhang wordt aangetast.
- Deze variant is een uitwerking van scenario 2b/2c van het rapport "Kiezen voor een goed spoor".
- De gelijkgerichte indicatoren voor NS en ProRail worden behouden.
- OT-vervoerders krijgen de mogelijkheid om commerciële vervoerdiensten toe te voegen. Deze kunnen worden onderworpen aan de Economische Evenwichtstoets (EET).

Strategisch

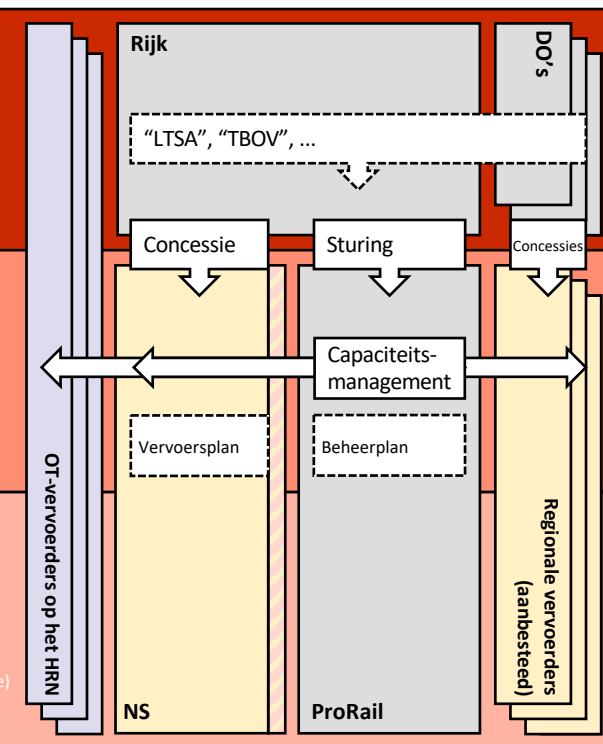
- Waarom
- De "doelen"
- Mobiliteits- en OV-beleid

Tactisch

- Wat
- De "middelen"
- Ontwerp van de vervoersdiensten (lijnvoering, haltering, tarieven, look-and-feel, etc.)

Operationeel

- Hoe
- De "realisatie"
- Uitvoering van de vervoersdiensten (organisatie van de dagelijkse productie, verkoop- en informatie)



Praktijkvoorbeeld

- Dit is in essentie de huidige marktordening in Nederland. Het voornaamste verschil zit in de toegevoegde mogelijkheid van opentoesreding op binnenlandse diensten.
- Buitenlandse voorbeelden van deze aanpak (in de zin van steeds verdergaande afsplitsing en decentralisatie van regionale lijnen uit een nationale concessie) zijn niet bekend.
- De geleidelijke aanbesteding van regionale treindiensten in Duitsland (ingevoerd enige jaren geleden en nu nog gaande) vertoont wel enige gelijkenis qua proces. Echter, daar is sprake van centrale planning van de treindiensten door een OV-Bureau (Verkehrsverbund) dat de ontwikkelingsfunctie en opbrengstverantwoordelijkheid draagt. Dat is echter niet de opzet van deze variant en komt eerder in de buurt van de variant OV-Bureau Nederland [zie p. 72].

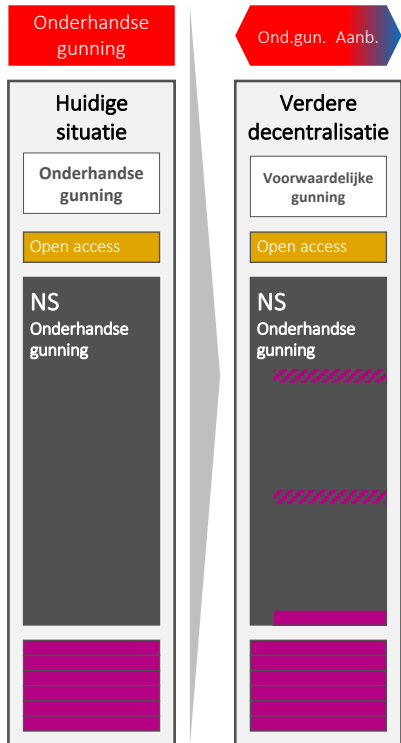
JURIDISCH KADER

1. PSO-verordening

- Onderhandse gunning mogelijk indien wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 5 lid 4 bis PSO – de juridische houdbaarheid van onderhandse gunning op deze grond is op voorhand onzeker.

2. SERA-richtlijn + RIC-verorderingsvoorstel

- De bestaande SERA-richtlijn vormt geen belemmering voor onderhandse gunning.
- Op grond van artikel 76 van de huidige HRN-concessie kan NS onder omstandigheden worden gecompenseerd voor afnemende opbrengsten als gevolg van OT-vervoer (en/of vanwege enkele andere in het artikel genoemde oorzaken).
- De mogelijkheid tot het hanteren van heffingen en compensaties bij aanvullend OT-vervoer dient nader onderzocht en geregeld te worden maar in principe kan de minister een heffing opleggen aan OT-vervoerders.
- De concrete gevolgen van de RIC voor de keuze voor deze variant zijn op dit moment nog niet precies aan te geven. De invulling van 'strategische guidance', socioeconomische criteria en kaderovereenkomsten vergt met name een nadere uitwerking.



TOEPASBAARHEID

Deze variant gedijt het best als:

- (1) Het HRN-netwerk als 'pakket van diensten met bijbehorende kwaliteitseisen', die integraal uitgevoerd dienen te worden, vooraf gedefinieerd mag worden;
- (2) De omstandigheden dusdanig zijn dat open toegang (binnenlands) op het netwerk beperkt of niet te verwachten is.

Centraal in deze variant is de mogelijkheid tot het definiëren van één HRN-pakket. Het hanteren van één enkel integraal HRN-pakket (en ook onderhandse gegunde concessie) vergt specifieke bewijsvoering omtrent de complexiteit en samenhang binnen het netwerk.

De mogelijkheden om een pakket te definiëren en OT-initiatieven daaraan te toetsen zijn afhankelijk van de interpretatie van de PSO-verordening, en ook van de mate waarin de RIC-verordening voorstel mogelijkheden zal bieden voor het rijk om – via 'Strategic Guidance' – sturend op te treden op de capaciteitsstrategie en -verdeling van de infrastructuurbeheerder, en het gebruik van overeenkomstige capaciteitspakketten aldaar.

Als eerst ongereguleerde OT-vervoer mogelijk is (m.a.w. als het pakket niet leidend is), er de mogelijkheid bestaat voor OT-vervoerders om met een grote mate van vrijheid paden op verschillende trajecten en momenten van de dag te claimen (m.a.w. de sturingsmogelijkheden aan de kant van ProRail zijn beperkt of afwezig) en als OT tevens daadwerkelijk ontstaat, kan 'cherry picking' ontstaan wat mogelijk de samenhang van het pakket aantast (qua commercie en exploitatie). Dit kan de contractering bemoeilijken en/of tot kostenstijgingen leiden.

STURING EN COÖRDINATIE

Beleid (strategisch)

- De losliggende lijnen in het spoornetwerk zijn inmiddels gedecentraliseerd. Verdere decentralisaties van Sprinterdiensten leiden in toenemende mate tot een overlap van treindiensten en bevoegdheden tussen Rijksoverheid en DO's, maar ook tussen DO's onderling waar lijnen door meerdere provincies lopen en/of meerdere busconcessies raken.
- De toename van het aantal regionale concessies (met eigen voorwaarden en looptijden) op het HRN, naast de NS-concessie, zal geleidelijk leiden tot een toename in complexiteit en beleidscoördinatievraagstukken op samenloopbaanvakken.

Ontwerp treindiensten (tactisch)

- Elke vervoerder is verantwoordelijk voor het ontwerpen van de diensten binnen zijn concessie. Hierdoor kan de productcomplementariteit tussen IC- en Sprinterdiensten op de betrokken lijnen verloren gaan en versnippering van het aanbod ontstaan (haltering en dienstregeling, prioriteit bij capaciteitsverdeling tussen IC en Sprinter, overstapgaranties, tariefsystemen en incheckpaaltjes, enz.)
- Waar gedecentraliseerd wordt, ontstaan mogelijkheden voor multimodale concessies en kan de decentrale overheid sturen op de kwaliteit van het product voor de regionale treinreiziger. Het is de vraag of het huidige sturingsinstrumentarium voldoende ontwikkeld is, in het bijzonder op samenloopbaanvakken, om aanbod, uitstraling en interface voor de klant (vervoersconcept, kaart- en tariefsysteem, informatie- en verkoopsysteem) van treindiensten (HRN-concessie, regionale lijnen en OT) en van de rest van het OV adequaat te coördineren [zie Casus Limburg op p. 91]. Dit dient proactief door de Rijksoverheid in de HRN-concessie te worden geregeld, en door de DO's in hun regionale concessies. Alternatief is om dit via wetgeving landelijk verplicht te stellen. Hierin schuilt een risico van overheidsfalen (ineffectief organiseren ervan, trage realisatie).

Uitvoering (operationeel)

- De complexiteit en kwetsbaarheid van de uitvoering (met name op zeer drukbereden baanvakken) neemt mogelijk toe, afhankelijk van verdere decentralisaties van Sprinterdiensten, van de mate van OT en samenloop tussen vervoerders. Dit zal met name het geval zijn bij samenloop op drukker bereden baanvakken [zie ook PHS op p. 13] in de Randstad.
- De afsplitsing van treindiensten kan een effect hebben op vervoerwaarde en operationele aspecten (materieelbehoefte, opstelcapaciteit, keerspoeren en wederzijdse operationele beïnvloeding tussen de vervoerders, enz.).

Coördinatie van de spoorwegketen

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

PRAKTISCHE VOORWAARDEN

Aspecten die ingeregeld moeten worden:

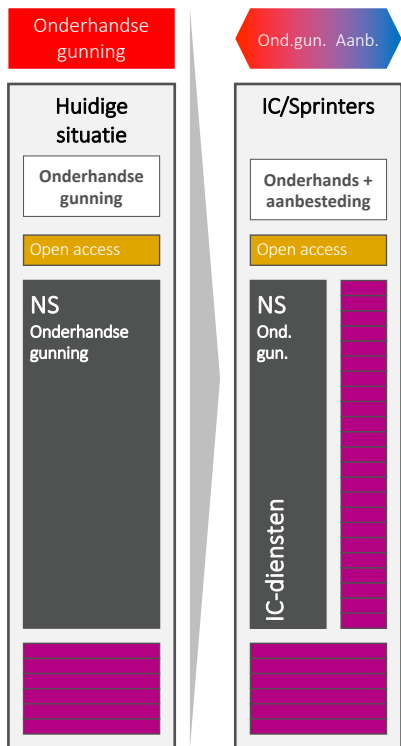
- De huidige systematiek kan grotendeels worden gecontinueerd.
- Een goede afstemming tussen ProRail en de DO's is nodig op het vlak van netwerk- en dienstregelings-ontwikkeling.
- De betrokken DO's dienen bereid en in staat te zijn de betreffende treindiensten aan te besteden.

Tijdelijk uitvoerbaarheid

- Aanbesteding van de Sprinterdiensten verloopt op dezelfde wijze als tot nu toe gebruikelijk is bij de gedecentraliseerde regionale spoorlijnen.
- De overdracht van treindiensten naar de DO's dient onder andere afgestemd te zijn op hun concessiesystematiek (afloop concessies).
- Bij gunning van de concessie voor HRN-diensten zijn procedurele vereisten van toepassing in de PSO-verordening (publicatie vooraf en achteraf) en in de Wp2000 (advies consumenten-organisaties en ProRail, voorafgaande bekendmaking aan NS, voorleggen ontwerp-concessie aan EK+TK, vaststelling beleidsvoornemen en PvE) [zie verder pagina 45].

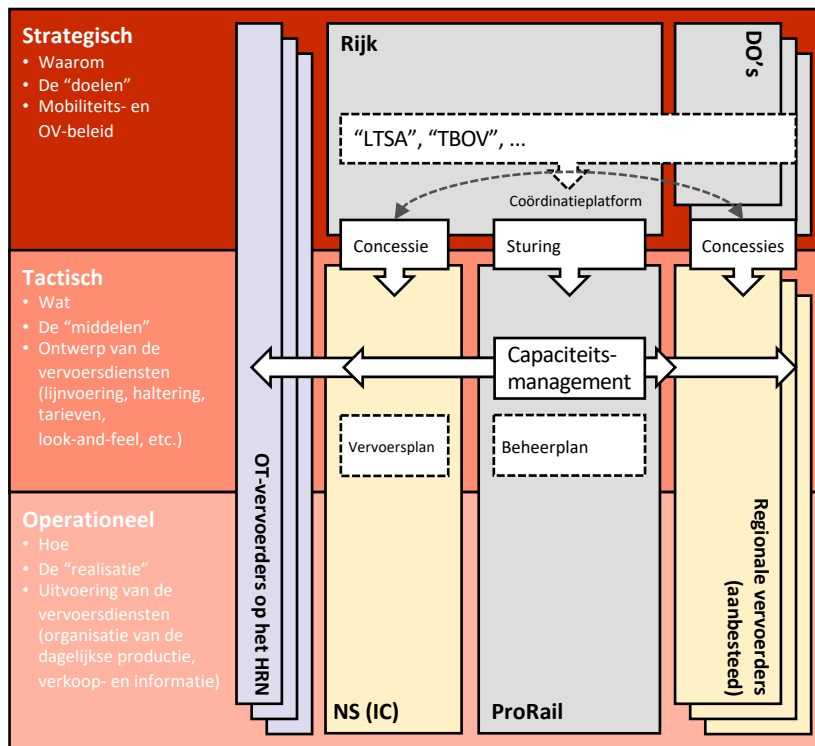
Variante IC/Sprinters

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



Omschrijving van de variant

- Er wordt een PvE gedefinieerd voor de IC-diensten uit het HRN, dat als PSO-voornemen geldt (lijnvoering, frequenties, begin- en eindtijden, kwaliteitseisen, tariefvoorwaarden, e.d.)
- De concessie voor de IC-diensten wordt onderhands aan NS gegund volgens concessievoorwaarden die veel weg hebben van de sturingssystematiek van de huidige HRN-concessie, tenzij blijkt (in het geval een ex-ante marktanalyse wordt uitgevoerd) dat het PSO-voornemen voor deze diensten integraal (inclusief voorwaarden) op commerciële basis geproduceerd kan worden.
- De Sprinterdiensten op het HRN worden gedecentraliseerd en aanbesteed door de DO's tenzij, in het geval een ex-ante marktanalyse wordt uitgevoerd, blijkt dat het PSO-voornemen voor deze diensten integraal (inclusief voorwaarden) op commerciële basis geproduceerd kan worden.
- De systematiek sluit verder aan bij die van de reeds gedecentraliseerde regionale lijnen en de reeds gedecentraliseerde regionale treindiensten blijven onder de verantwoordelijkheid van de betreffende decentrale overheid.
- De overlap tussen IC-diensten en Sprinterdiensten vergt om een nadere afkadering van de ontwikkelvrijheden van de vervoerders (qua lijnvoering, dienstregeling, tarieven en informatie) om ongewenste concurrentie tussen overlappende concessies te voorkomen. Een coördinatieplatform waarin Rijksoverheid en DO's samenwerken moet hiervoor worden ontworpen (inclusief medewerking van de vervoerders).
- Deze variant is een uitwerking van scenario 4a van het rapport "Kiezen voor een goed spoor".
- OT-vervoerders krijgen de mogelijkheid om commerciële vervoerdiensten toe te voegen. Deze kunnen worden onderworpen aan de Economische Evenwichtstoets (EET).



Praktijkvoorbeeld

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

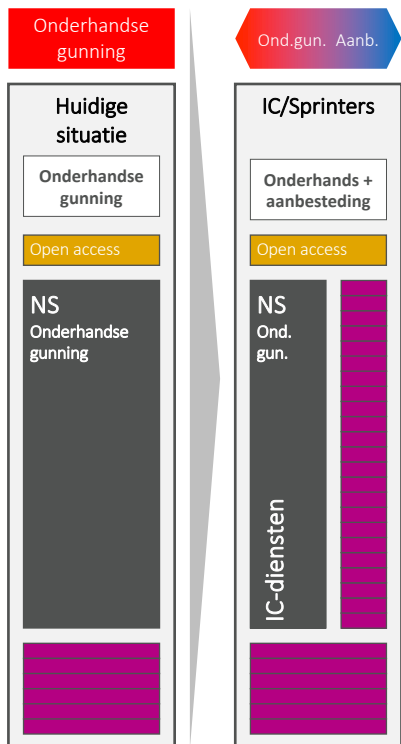
JURIDISCH KADER

1. PSO-verordening

- Onderhandse gunning mogelijk indien wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 5 lid 4 bis PSO – de juridische houdbaarheid van onderhandse gunning op deze grond is op voorhand onzeker.

2. SERA-richtlijn + RIC-verordeningvoorstel

- De bestaande SERA-richtlijn vormt geen belemmering voor onderhandse gunning.
- Op grond van artikel 76 van de huidige HRN-concessie kan NS onder omstandigheden worden gecompenseerd voor afnemende opbrengsten als gevolg van OT-vervoer (en/of vanwege enkele andere in het artikel genoemde oorzaken).
- De mogelijkheid tot het hanteren van heffingen en compensaties bij aanvullend OT-vervoer dient nader onderzocht en geregeld te worden maar in principe kan de minister een heffing opleggen aan OT-vervoerders wat betreft de HRN-concessie, DO's kunnen dat voor OT-vervoerders over hun concessiegebied.
- De concrete gevolgen van de RIC voor de keuze voor deze variant zijn op dit moment nog niet precies aan te geven. De invulling van 'strategische guidance', socieconomische criteria en kaderovereenkomsten vergt met name een nadere uitwerking.



TOEPASBAARHEID

Deze variant gedijt het best als:

- (1) De IC-diensten als 'pakket van diensten met bijbehorende kwaliteitseisen', die integraal uitgevoerd dienen te worden, vooraf gedefinieerd mag worden;
- (2) De omstandigheden dusdanig zijn dat open toegang (binnenlands) op het netwerk beperkt of niet te verwachten is.

Centraal in deze variant is de mogelijkheid tot het definiëren van één IC-pakket. Het hanteren van één enkel IC-pakket (en ook onderhandse gegunde concessie) vergt mogelijk specifieke bewijsvoering omtrent de complexiteit en samenhang binnen het netwerk.

De mogelijkheden om een pakket te definiëren en OT-initiatieven daaraan te toetsen zijn afhankelijk van de interpretatie van de PSO-verordening, en ook van de mate waarin de RIC-verordening voorstel mogelijkheden zal bieden voor het rijk om – via 'Strategic Guidance' – sturend op te treden op de capaciteitsstrategie en -verdeling van de infrastructuurbeheerder, en het gebruik van overeenkomstige capaciteitspakketten aldaar.

Als eerst ongereguleerd OT-vervoer mogelijk is (m.a.w. als het pakket niet leidend is), er de mogelijkheid bestaat voor OT-vervoerders om met een grote mate van vrijheid paden op verschillende trajecten en momenten van de dag te claimen (m.a.w. de sturingsmogelijkheden aan de kant van ProRail zijn beperkt of afwezig) en als OT tevens daadwerkelijk ontstaat, kan 'cherry picking' ontstaan wat mogelijk de samenhang van het pakket aantast (qua commercie en exploitatie). Dit kan de contractering bemoeilijken en/of tot kostenstijgingen leiden.

STURING EN COORDINATIE

Beleid (strategisch)

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

Ontwerp treindiensten (tactisch)

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

Uitvoering (operationeel)

- De complexiteit en kwetsbaarheid van de uitvoering (met name op zeer drukbereden baanvakken [zie ook PHS op pagina 13]) neemt mogelijk toe, afhankelijk van de mate van OT en samenloop tussen vervoerders.
- De verkaveling van het netwerk kan een effect hebben op vervoerwaarde en operationele aspecten (materieelbehoefte, opstelcapaciteit, keersporen en wederzijdse operationele beïnvloeding tussen de vervoerders, enz.)

Coördinatie van de spoorwegketen

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

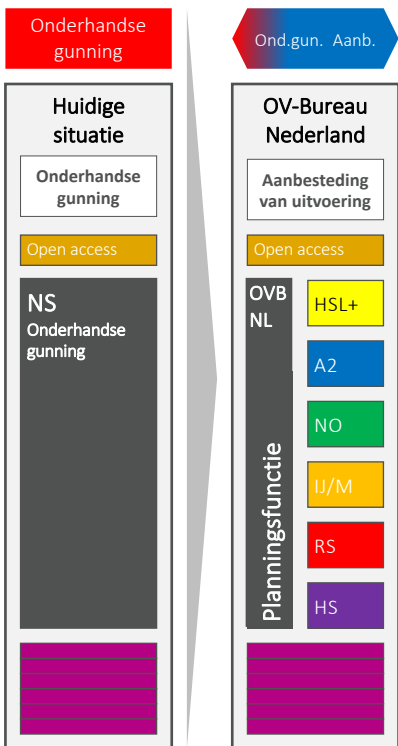
PRAKTISCHE VOORWAARDEN

Aspecten die ingeregeld moeten worden:

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

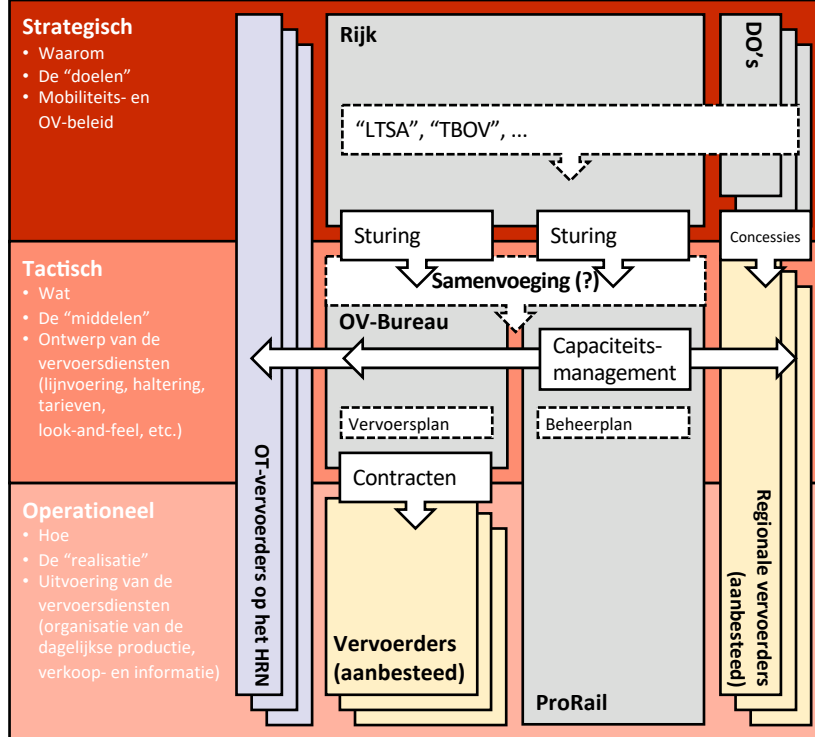
Tijdlijn uitvoerbaarheid

- Aanbesteding van de Sprinterdiensten verloopt op dezelfde wijze als tot nu toe gebruikelijk is bij de gedecentraliseerde regionale spoorlijnen. Een ingroeipad moet bepaald worden, dit dient beschouwd te worden parallel met de substantiële gevolgen van deze variant voor de omvang van de HRN-concessie. Er dient rekening te worden gehouden met materieel- en personeeloverdracht van de sprinterdiensten van NS.
- Bij gunning van de HRN-concessie zijn procedurele vereisten van toepassing in de PSO-verordening (publicatie vooraf en achteraf) en in de Wp2000 (advies consumenten-organisaties en ProRail, voorafgaande bekendmaking aan NS, voorleggen ontwerp-concessie aan EK+TK, vaststelling beleidsvoornemen en PvE) [zie verder pagina 45].
- De gehanteerde indeling in IC- en Sprinter-concessies kan leiden tot de noodzaak tot infrastructurele aanpassingen. Er dient rekening te worden gehouden met de noodzakelijke tijd voor de realisatie ervan.



Omschrijving van de variant

- Het netwerk wordt verkaveld in een aantal percelen, a priori een zestal coherente deelnetwerken in deze variant (zes is hier als voorbeeld genomen). Elk perceel combineert a priori samenhangende IC- en sprinterdiensten.
- In het eindbeeld worden alle diensten gepland en aanbesteed door een 'OV-Bureau Nederland'. Voor de klant blijft één look-and-feel behouden over het gehele HRN, met geïntegreerde diensten, tarieven, verkoop en informatie. Het toetsen (in het geval een ex-ante marktanalyse wordt uitgevoerd) of deelnetwerken integraal (inclusief voorwaarden) op commerciële basis geproduceerd kunnen worden, is denkbaar maar niet goed verenigbaar met de principes van deze variant waar het OV-Bureau de opbrengstverantwoordelijkheid draagt, tenzij geëxperimenteerd wordt met netto-contracten (opbrengstverantwoordelijkheid voor de vervoerder onder geïntegreerde tarieven) waar dat zinvol is (bijv. waar diensten weinig met andere diensten overlappen).
- Meerdere transitiepaden kunnen naar een dergelijk OV-Bureau leiden. Zo zou NS (de huidige planner van de HRN-diensten) eerst als coördinator en aanbestede van de eerste percelen kunnen optreden waardoor, op enig moment, de verantwoordelijke planningskern van NS het OV-Bureau van de overheid wordt (samenwerking met DO's kan hierbinnen geregeld worden). Ook kan gedacht worden aan het opzetten van een 'nieuw' OV-Bureau, of aan samenwerking met of plaatsing binnen ProRail.
- Na aanbesteding van alle vervoerdiensten, vermindert de noodzaak tot splitsing tussen OV-Bureau en ProRail. Het OV-bureau kan dan de verantwoordelijkheid krijgen voor de integrale planning van de vervoerdiensten en van het benodigde spoor netwerk.
- Deze variant is een nadere uitwerking van scenario 4b van het rapport "Kiezen voor een goed spoor".
- OT-vervoerders krijgen tijdens de concessies de mogelijkheid om commerciële vervoerdiensten toe te voegen. Deze kunnen worden onderworpen aan de Economische Evenwichtstoets (EET).

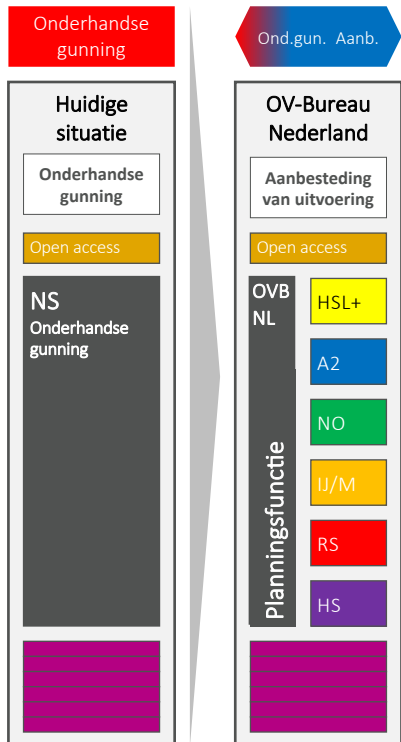


Praktijkvoorbeeld

- Deze marktordening lijkt op die in meerdere gebieden in Europa.
- In Londen plant TfL (Transport for London), als het OV-bureau van de overheid, alle OV-diensten onder één look-and-feel en geïntegreerde tarieven. Trein- en busdiensten worden aanbesteed, metrodiensten niet. TfL is – historisch gezien – zo van vervoerder, via het opzetten van later geprivatiseerde dochterbedrijven, uiteindelijk OV-Bureau van de overheid geworden.
- Deze organisatievorm stond ook model voor de huidige reorganisatie van het Britse spoor, al heeft de recent aangetreden regering besloten om de vervoerscontracten niet meer aan te besteden maar in overheidshanden te houden. De centrale planning van de diensten, het toewijzen van de opbrengstverantwoordelijkheid aan de overheid en de samenvoeging met de infrastructuurbeheerder zijn uit het oorspronkelijke plan behouden. Hiermee beweegt Groot-Brittannië naar "Onderhandse gunning" c.q. "Staatsmonopolie".
- Deze organisatievorm is ook gangbaar voor het OV in Duitse deelstaten. Daar zijn OV-bureaus verantwoordelijk voor de planning en aanbesteding van treindiensten. Vervoerders hebben er meestal géén ontwikkelvrijheid en tariefvrijheid (het OV-Bureau organiseert meestal geïntegreerde regionale tarieven voor het gehele OV).
- De in 2015 in Noorwegen ingevoerde organisatievorm lijkt ook hierop [zie de Casus Noorwegen op pagina 86-87] maar, anders dan in Duitsland, is in Noorwegen gekozen voor landelijke IC-corridors met commerciële verantwoordelijkheid en integratie van lokale stoptreindiensten i.s.m. decentrale overheden. Dit model is in 2022 stopgezet ten gunste van een model van "Onderhandse gunning".

JURIDISCH KADER

- 1. PSO-verordening:** Verschillende juridische uitwerkingen zijn mogelijk, bijv.:
 - a) De Minister blijft concessieverlener en verleent onderhands één HRN-concessie aan NS – NS selecteert d.m.v. aanbesteding per perceel een vervoerder die opereert als onderaannemer van NS;
 - b) De Minister blijft concessieverlener en verleent per perceel een afzonderlijke concessie op grond van een aanbesteding. Deze worden georganiseerd door het OV-Bureau, die als concessiebeheerder optreedt.
 - c) NS wordt aangewezen als 'bevoegde autoriteit' in de zin van de PSO-verordening, treedt op als concessieverlener, en verleent voor elk perceel een afzonderlijke concessie.
 - d) (Verdere opties zijn denkbaar, afhankelijk van de positionering van de functie van OV-Bureau)
- 2. SERA-richtlijn + RIC-verordening voorstel**
 - In de concessie(s) en eventueel in afspraken met onderaannemers dient rekening te worden gehouden met OT. Voor het HRN kan de minister een heffing opleggen aan OT-vervoerders. NB: Bij a) (één HRN-concessie) zal het economisch evenwicht van de concessie minder snel in gevaar komen dan bij verlening van zes kleinere concessies (b en c). Bij c) is de NS bevoegd tot het opleggen van eventuele heffingen aan OT-vervoerders.
 - De concrete gevolgen van de RIC voor de keuze voor deze variant zijn op dit moment nog niet precies aan te geven. De invulling van 'strategic guidance', socioeconomische criteria en kaderovereenkomsten vergt met name een nadere uitwerking.



TOEPASBAARHEID

Deze variant gedijt het best als:

- (1) De deelnetwerken als 'pakketten van diensten met bijbehorende kwaliteitseisen', die integraal uitgevoerd dienen te worden, vooraf gedefinieerd mogen worden;
- (2) De omstandigheden dusdanig zijn dat OT (binnenlands) op het netwerk beperkt of niet te verwachten is.

Centraal in deze variant is de mogelijkheid tot het definiëren van pakketten.

De mogelijkheden om pakketten te definiëren en OT-initiatieven daaraan te toetsen zijn afhankelijk van de interpretatie van de PSO-verordening, en ook van de mate waarin de RIC-verordening voorstel mogelijkheden zal bieden voor het rijk om – via 'Strategic Guidance' – sturend op te treden op de capaciteitsstrategie en -verdeling door de infrastructuurbeheerder, en van de mogelijkheden tot het gebruik van overeenkomstige capaciteitspakketten aldaar.

Als eerst ongereguleerd OT-vervoer mogelijk is (m.a.w. als pakketten niet leidend zijn, OT-vervoerders met een grote mate van vrijheid paden kunnen claimen op verschillende trajecten en momenten van de dag, en sturingsmogelijkheden aan de kant van overheid en ProRail beperkt of afwezig zijn), dan kan 'cherry picking' ontstaan. Hierdoor kan het onmogelijk worden coherente pakketten (qua commercie en exploitatie) samen te stellen, wat tot onuitvoerbaarheid van deze variant leidt.

STURING EN COORDINATIE

Beleid (strategisch)

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

Ontwerp treindiensten (tactisch)

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

Uitvoering (operationeel)

- De verkaveling van het netwerk kan een effect hebben op vervoerwaarde en operationele aspecten (extra behoefte aan materieel, opstelcapaciteit en keersporen kan ontstaan, evenals wederzijdse operationele beïnvloeding tussen de vervoerders, enz.)

Coördinatie van de spoorwegketen

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

PRAKTISCHE VOORWAARDEN

Aspecten die ingeregeld moeten worden:

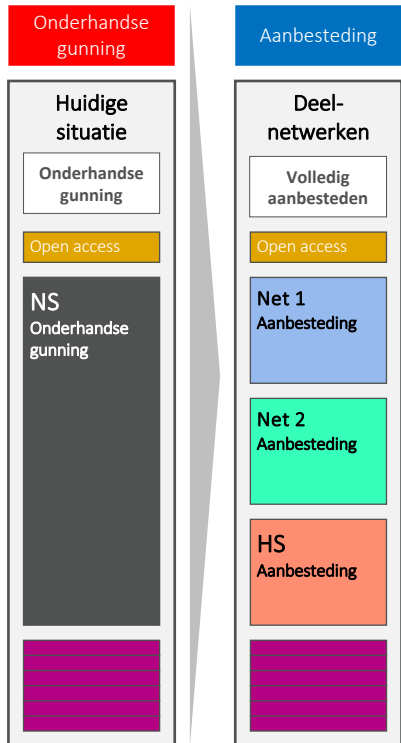
- Een voorafgaande indeling van het netwerk in (min of meer) zes eenheden is nodig.
- Meerdere transitiepaden, zoals: NS als aanbestede waarde door aanbestedingen geleidelijk ingevoerd worden zonder de benodigde kennis en afdelingen bij de Staat te hoeven inrichten; of het opzetten van een 'nieuw' OV-Bureau; of plaatsing binnen ProRail (met gepaste aandacht voor de neutraliteit van de capaciteitsverdeling).
- Er dient gekozen te worden wat de positie en deelname van (dochterbedrijven van) NS zal zijn bij de aanbestedingen.
- Bij aanbesteding dient voldaan te worden aan praktische voorwaarden betreffende personeel, materieel, dienstvoorzieningen en informatie over reiziger [zie pagina 39 e.v.].
- Om multimodale integratie tussen OV-diensten (m.n. in de Randstad) te versterken dient een adequate samenwerkingsvorm met DO's te worden ontworpen.

Tijddlijn

- Gelet op de benodigde tijd voor voorbereiding, aanbesteding en implementatie, is aanbesteding van enkele deelnetwerken, met ingangsdatum 1 januari 2034, realistisch, mits tijdig in gang gezet.
- Gelijktijdige aanbesteding van alle percelen is niet realistisch. Een ingroeipad is nodig. Bij aanbesteding zijn procedurele vereisten van toepassing in de PSO-verordening [zie p. 45]. Voor het overige is onderhandse gunning van een tijdelijke concessie nodig; zie de te ondernemen acties bij variant 'HRN onderhands'.
- Er dient een realistisch transitiepad te worden ontworpen voor de omvorming van NS, ProRail en/of andere partijen richting een OV-Bureau te realiseren, conform juridische eisen. De sturingsrelatie tussen het Rijk en deze instantie zal ook gaandeweg moeten worden herontworpen.
- Er ontstaat mogelijk een tijdsplek tussen het organiseren van een aanbesteding en het tijdstip waarop OT-initiatieven bekend en vast staan (OT-initiatieven binnen 18 maanden te melden, terwijl aanbestedingen een langere periode vergen).
- De indeling in deelnetwerken kan leiden tot de noodzaak tot infrastructurele aanpassingen. Er dient rekening te worden gehouden met de noodzakelijke tijd voor de realisatie ervan.

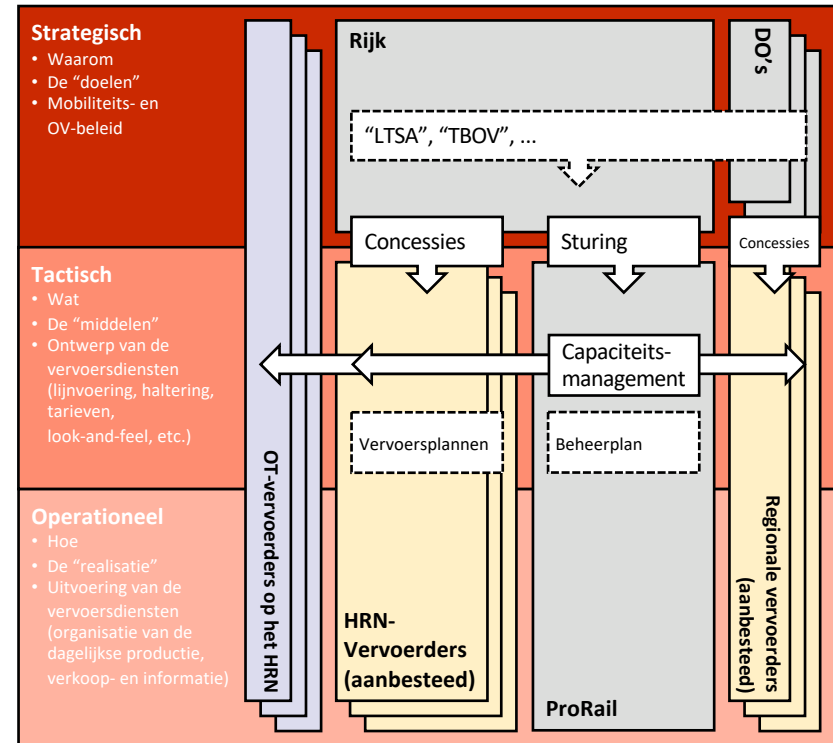
Variante Aanbesteding van deelnetwerken

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



Omschrijving van de variant

- Het HRN wordt in coherente deelnetwerken opgedeeld. Elk deelnetwerk bevat IC-diensten en de daarbij samenhangende Sprinterdiensten.
- Voor elk deelnetwerk wordt een PvE gedefinieerd dat als PSO-voornemen geldt (lijnvoering, frequenties, begin- en eindtijden, kwaliteitseisen, tariefvoorwaarden, e.d.)
- Voor elk deelnetwerk geldt dat het deelnetwerk aanbesteed wordt volgens concessievoorwaarden die veel weg hebben van de sturingsystematiek van de huidige HRN-concessie, tenzij blijkt (in het geval een ex-ante marktanalyse wordt uitgevoerd) dat het PSO-voornemen van het deelnetwerk integraal (inclusief voorwaarden) op commerciële basis geproduceerd kan worden.
- De vervoerders dragen de kosten- en de opbrengstverantwoordelijkheid, en de nadere ontwikkelingsfunctie binnen de kaders van het PvE en de capaciteitsverdelingsregels van ProRail.
- Het aantal deelnetwerken (hier is drie als voorbeeld genomen) dient dusdanig te zijn samengesteld dat de vervoerder er op zinnige wijze de opbrengstverantwoordelijkheid en ontwikkelingsfunctie op kan dragen. Ook dient de omvang ervan afgestemd te zijn op wat redelijkerwijze door een marktpartij gedragen kan worden [zie ook Casussen aanbestedingen contractomvang op p. 84].
- De gedecentraliseerde regionale treindiensten blijven onder de verantwoordelijkheid van de betreffende decentrale overheden.
- Deze variant is een uitwerking van scenario 4b van het rapport “Kiezen voor een goed spoor”.
- OT-vervoerders krijgen tijdens de concessies de mogelijkheid om commerciële vervoerdiensten toe te voegen. Deze kunnen worden onderworpen aan de Economische Evenwichtstoets (EET) voor ze toegelaten worden.



Praktijkvoorbeeld

- In Groot-Brittannië is de spoorordering sinds de jaren '90 op deze wijze vormgegeven, met het verschil dat er daarnaast géén overige gedecentraliseerde treindiensten bestaan, m.a.w., de aanbestede concessies bevatten samenhangende IC- en Sprinterdiensten.
- NB: open toegang vindt in Groot-Brittannië alleen plaats als aanvulling op concessies (dus achteraf) en onder strikte regulering door de regulator, dit om 'cherry picking' op de concessies te voorkomen.

NB betreffende ontwikkelingen in Groot-Brittannië:

- Na meerdere analyses en evaluaties is in Groot-Brittannië recent besloten deze marktordering ingrijpend aan te passen. Belangrijke oorzaak hiervoor is het geconstateerde gebrek aan langetermijnvisie en coördinatie tussen infrastructuur en vervoer in het huidige stelsel, alsmede de stijgende kosten en ondoorzichtigheid van tarieven voor de klant.
- De bestelfunctie van de overheid zal worden samengevoegd met de infrastructuurbeheerder. Deze centrale planningsorganisatie zal de uitvoering van de diensten, onder één nationale merknaam voeren. Door de vorige regering was voorzien dat deze diensten in (kleinere) contracten aanbesteed zouden worden, zonder opbrengstverantwoordelijkheid voor de vervoerders. Intussen heeft de nieuwe regering besloten lopende contracten, na afloop, over te laten gaan in overheidshanden, hierdoor resulteert op termijn nationalisatie van de productie [zie Casus Groot-Brittannië op pagina 84-85].
- Effectief zou Groot-Brittannië daarmee overstappen van deze naar de variant “OV Bureau Nederland”, maar kiest uiteindelijk voor de variant “Onderhandse gunning” c.q. “Staatsmonopolie”, en zelfs met samenvoeging van infrastructuurbeheerder en exploitant.

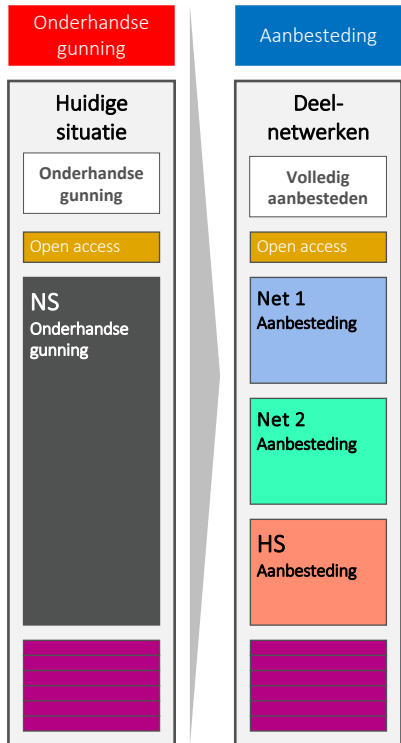
JURIDISCH KADER

1. PSO-verordening

- Als aanbesteding plaatsvindt, dient dit conform artikel 5 lid 3 PSO-verordening te gebeuren.
- Om voldoende voorbereidings- en implementatietijd te garanderen kan de Minister onderhands tijdelijke concessies gunnen aan NS. Hiervoor kan mogelijk een beroep worden gedaan op art. 5 lid 3bis PSO-verordening. In dat geval bedraagt de concessieduur maximaal vijf jaar.
- Vastleggen hoe en wanneer bij de aanbesteding rekening wordt gehouden met eventuele OT-initiatieven.

2. SERA-richtlijn + RIC-verordening voorstel

- De bestaande SERA-richtlijn vormt geen belemmering voor de keuze voor deze variant.
- De mogelijkheid tot het hanteren van heffingen en compensaties bij aanvullend OT-vervoer dient nader onderzocht en geregeld te worden maar in principe kan de minister een heffing opleggen aan OT-vervoerders.
- De concrete gevolgen van de RIC voor de keuze voor deze variant zijn op dit moment nog niet precies aan te geven. De invulling van 'strategische guidance', socioeconomische criteria en kaderovereenkomsten vergt met name een nadere uitwerking.



TOEPASBAARHEID

Deze variant gedijt het best als:

- (1) De deelnetwerken als 'pakketten van diensten met bijbehorende kwaliteitseisen', die integraal uitgevoerd dienen te worden, vooraf gedefinieerd mogen worden;
- (2) De omstandigheden dusdanig zijn dat open toegang (binnenlands) op het netwerk beperkt of niet te verwachten is.

Centraal in deze variant is de mogelijkheid tot het definiëren van pakketten (drie hier als voorbeeld)

De mogelijkheden om pakketten te definiëren en OT-initiatieven daaraan te toetsen zijn afhankelijk van de interpretatie van de PSO-verordening, en ook van de mate waarin de RIC-verordening voorstel mogelijkheden zal bieden voor het rijk om – via 'Strategic Guidance' – sturend op te treden op de capaciteitsstrategie en -verdeling door de infrastructuurbeheerder, en van de mogelijkheden tot het gebruik van overeenkomstige capaciteitspakketten aldaar.

Als eerst ongereguleerd OT-vervoer mogelijk is (m.a.w. als pakketten niet leidend zijn, OT-vervoerders met een grote mate van vrijheid paden kunnen claimen op verschillende trajecten en momenten van de dag, en sturingsmogelijkheden aan de kant van overheid en ProRail beperkt of afwezig zijn), dan kan 'cherry picking' ontstaan. Hierdoor kan het onmogelijk worden coherente pakketten (qua commercie en exploitatie) samen te stellen, wat tot onuitvoerbaarheid van deze variant leidt.

STURING EN COORDINATIE

Beleid (strategisch)

- Een landelijke netwerkvisie voor het HRN (zoals TBOV) moet op rijksniveau ontstaan en een status van beleidsbeslissing krijgen. Het scheppen van beleidsruimte voor integratie met het regionaal OV en adaptief vermogen voor veranderende behoeften en regionale ambities vergt het inrichten van een goed functionerende samenwerking tussen rijksoverheid en DO's.
- Tussentijdse beleidsaanpassingen worden beperkt door de ruimte die de concessies bieden en de daarbij gepaard gaande risico's voor de vervoerders (en dus kosten voor opdrachtgever)

Ontwerp treindiensten (tactisch)

- Elke vervoerder is, door aanbesteding of OT, verantwoordelijk voor het nader ontwerpen van de diensten binnen zijn netwerk. De productcomplementariteit tussen IC's en Sprinters wordt, binnen de deelnetwerken, behouden. Er kunnen afstemmingsproblemen tussen netwerken ontstaan, en bij gedeeltelijke samenloop zelfs 'concurrentie op het spoor'. Een coördinatiemechanisme is daarom vereist.
- Het huidige sturingsinstrumentarium moet worden uitgebreid om aanbod, uitstraling en interface voor de klant (vervoersconcept, kaart-, tarief-, informatie- en verkoopsysteem) binnen het HRN (aanbesteed of door OT), liefst ook met regionale lijnen, en de rest van het OV te coördineren. Dit dient door het rijk in de HRN-deelnetwerken te worden geregeld (en door de DO's in regionale concessies). Alternatief is om dit wettelijk te verplichten. Hierin schuilt een risico van overheidsfalen (ineffectief organiseren ervan, trage realisatie), juridificering en verstarring.
- Concurrentie tussen en met OT-initiatieven kan ontstaan. Regulering ervan is nodig omwille van het behoud van netwerksamenhang en impact ervan op aanbestede concessies (EET, beleidskader OT, 'Strategic Guidance' van de infrastructuurbeheerder).
- Na invoering ontstaat er 'vergelijkingsmateriaal' tussen meerdere deelnetwerken op het HRN, wat de informatie- en onderhandelingspositie van het rijk versterkt.

Uitvoering (operationeel)

- De verkaveling van het netwerk kan een effect hebben op vervoerwaarde en operationele aspecten (extra behoefte aan materieel, opstelcapaciteit en keersporen kan ontstaan, evenals wederzijdse operationele beïnvloeding tussen de vervoerders, enz.)

Coördinatie van de spoorwegketen

- De gelijkgerichte sturing van concessiehouders met ProRail dient minimaal behouden te blijven, maar zal niet mogelijk zijn voor OT-vervoer.
- Coördinatiemechanismen dienen binnen concessies te worden opgenomen, gelet op de te verwachten commerciële houding van de vervoerders en om het 'passing the buck' probleem te voorkomen.

UITVOERING

Aspecten die ingeregeld moeten worden:

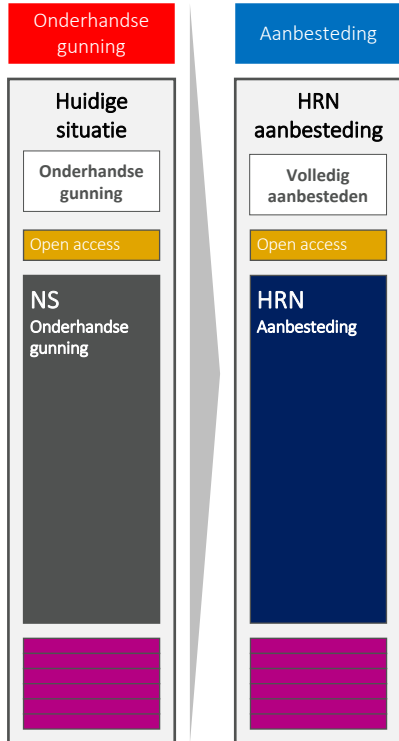
- Een voorafgaande indeling van het netwerk in drie (of meer) eenheden is nodig.
- Een aanzienlijke uitbreiding van het sturingsapparaat van het rijk (bemensing en kennis) is nodig om dergelijke pakketten te ontwerpen, te sturen en/of aan te besteden.
- Bij aanbesteding dient voldaan te worden aan praktische voorwaarden betreffende personeel, materieel, dienstvoorzieningen en informatie over reiziger [zie pagina 39 e.v.].
- Adequate coördinatiemechanismen tussen de vervoerders onderling, en met ProRail, moeten worden opgesteld en beheerd.

Tijdlijn

- Gelet op de benodigde tijd voor voorbereiding, aanbesteding en implementatie, is aanbesteding van minimaal één van de HRN-concessies, met ingangsdatum 1 januari 2034, realistisch, mits tijdig in gang gezet.
- Gelijktijdige aanbesteding van drie grote percelen kan ongewenst zijn omwille van de omvang en gewenste marktspanning. Een ingroeipad is nodig, wat ook aanleiding kan zijn voor bijstelling van de aanpak (feedback loop). Bij aanbesteding zijn procedurele vereisten van toepassing in de PSO-verordening [zie p. 45]. Voor het overige is onderhandse gunning van een tijdelijke concessie nodig: zie de te ondernemen acties bij variant 'HRN onderhands'.
- Er ontstaat mogelijk een tijds-klem tussen de benodigde tijd voor het organiseren van een aanbesteding en het tijdstip waarop OT-initiatieven bekend en vast staan (OT-initiatieven zijn binnen 18 maanden te melden, terwijl aanbestedingen veelal een langere periode tussen publicatie en begin uitvoering vergen).
- Een indeling in deelnetwerken kan leiden tot de noodzaak tot infrastructurele aanpassingen. Er dient rekening te worden gehouden met de tijd (en budget) die nodig is voor de realisatie ervan.

Variant HRN aanbesteding

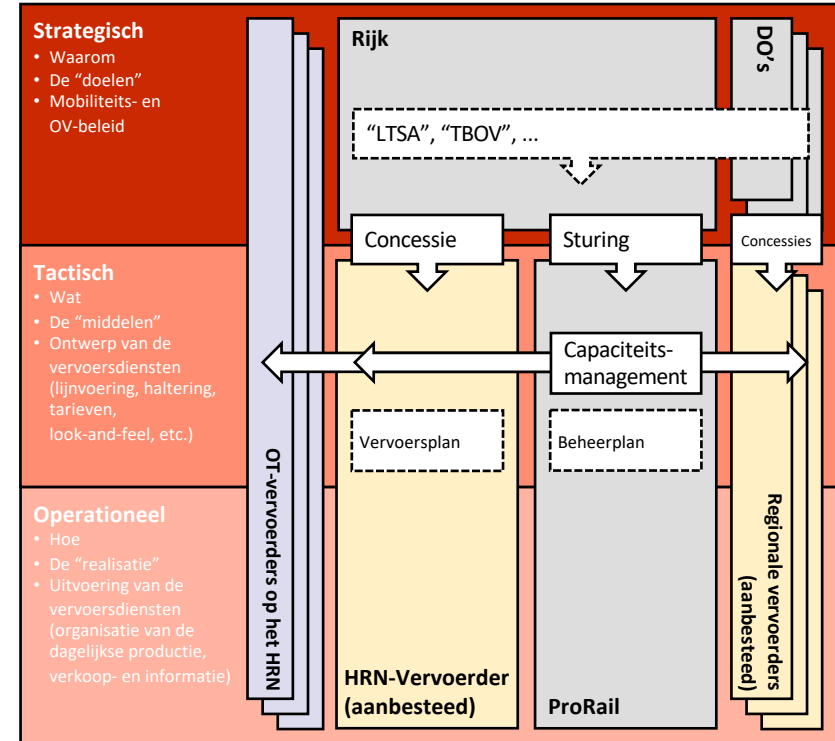
Het HRN wordt als één concessie aanbesteed waarbij de vervoerder een mate van ontwikkelvrijheid krijgt. De winnende vervoerder draagt de kosten- en opbrengstenverantwoordelijkheid op de geboden diensten.



Omschrijving van de variant

- Er wordt een PvE gedefinieerd dat als PSO-voornemen geldt (lijnvoering, frequenties, begin- en eindtijden, kwaliteitseisen, tariefvoorwaarden, e.d.)
- De concessie voor het HRN wordt aanbesteed volgens concessievoorwaarden die veel weg hebben van de sturingssystematiek van de huidige HRN-concessie, tenzij blijkt (in het geval een ex-ante marktanalyse wordt uitgevoerd) dat het PSO-voornemen van het HRN integraal (inclusief voorwaarden) op commerciële basis geproduceerd kan worden.
- De winnende vervoerder draagt de kosten- en de opbrengstverantwoordelijkheid, en de nadere ontwikkelingsfunctie binnen de kaders van het PvE en de capaciteitsverdelingsregels van ProRail.
- De gedecentraliseerde regionale treindiensten blijven onder de verantwoordelijkheid van de betreffende decentrale overheden.
- Deze variant is een uitwerking van scenario 3 van het rapport “Kiezen voor een goed spoor”.
- OT-vervoerders krijgen de mogelijkheid om commerciële vervoerdiensten toe te voegen. Deze kunnen worden onderworpen aan de Economische Evenwichtstoets (EET).

Opmerking: Deze variant lijkt op een management-aanbesteding van een concessie [zie variant ‘management-aanbesteding’ op p. 62] in die zin dat ook daar uiteindelijk het gehele personeel, materieel en de andere systemen onder het beheer van nieuwe managers komen te staan. Het verschil zit in de eigendomsverhoudingen en vooral in de risico’s die de concessiehouder draagt. Kosten- en opbrengstenrisico’s worden hier door de winnende vervoerder gedragen, terwijl onder de gehanteerde definitie van ‘Management-aanbesteding’, die risico’s aan overheidskant worden belegd.



Praktijkvoorbeeld

- Deze variant lijkt principieel op de aanbesteding van spoorconcessies in Groot-Brittannië. Echter, de daar tot op heden aanbestede concessies zijn – in productie (trein-km) – substantieel kleiner dan het HRN. Ook zijn er daar sterke twijfels gerezen omtrent de wenselijkheid om daar dergelijke grote concessies te hanteren, ook al zijn ze veel kleiner dan het HRN [zie Casus Groot-Brittannië op p. 86-87, en variant ‘Deelnetwerken’ op p. 74]. OT speelt in Groot-Brittannië een rol als aanvulling op concessies (dus achteraf) en onder strikte regulering door de regulator, dit om ‘cherry picking’ te voorkomen.

NB betreffende ontwikkelingen in Groot-Brittannië:

- Na meerdere analyses en evaluaties is in Groot-Brittannië recent besloten deze marktordening ingrijpend aan te passen. Belangrijke oorzaak hiervoor is het geconstateerde gebrek aan langetermijnvisie en coördinatie tussen infrastructuur en vervoer in het huidige stelsel, alsmede de stijgende kosten en ondoorzichtigheid van tarieven voor de klant.
- De bestelfunctie van de overheid zal worden samengevoegd met de infrastructuurbeheerder. Deze centrale planningsorganisatie zal de uitvoering van de diensten, onder één nationale merknaam voeren. Door de vorige regering was voorzien dat deze diensten in (kleinere) contracten aanbesteed zouden worden, zonder opbrengstverantwoordelijkheid voor de vervoerders. Intussen heeft de nieuwe regering besloten lopende contracten, na afloop, over te laten gaan in overheidshanden, hierdoor resulteert op termijn nationalisatie van de productie [zie Casus Groot-Brittannië op pagina 84-85].
- Effectief zou Groot-Brittannië daarmee overstappen van deze naar de variant “OV Bureau Nederland”, maar kiest uiteindelijk voor de variant “Onderhandse gunning” c.q. “Staatsmonopolie”, en zelfs met samenvoeging van infrastructuurbeheerder en exploitant.

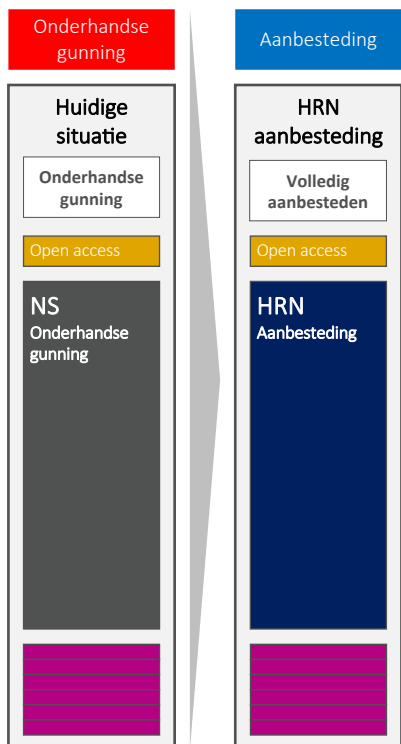
JURIDISCH KADER

1. PSO-verordening

- Aanbesteding dient plaats te vinden conform artikel 5 lid 3 PSO-verordening.
- Vastleggen hoe en wanneer bij de aanbesteding rekening wordt gehouden met eventuele OT-initiatieven.

2. SERA-richtlijn + RIC-verorderingsvoorstel

- De bestaande SERA-richtlijn vormt geen belemmering voor de keuze voor deze variant.
- De mogelijkheid tot het hanteren van heffingen en compensaties bij aanvullend OT-vervoer dient nader onderzocht en geregeld te worden maar in principe kan de minister een heffing opleggen aan OT-vervoerders wat betreft HRN-concessies, DO's kunnen dat voor OT-vervoerders over hun concessiegebied. Het verdient de voorkeur hiervoor een eenduidige berekeningsmethode op te stellen teneinde de billijkheid, transparantie, non-discriminatie en evenredigheid van heffingen te waarborgen.
- De concrete gevolgen van de RIC voor de keuze voor deze variant zijn op dit moment nog niet precies aan te geven. De invulling van ‘strategic guidance’, socioeconomische criteria en kaderovereenkomsten vergt met name een nadere uitwerking.



TOEPASBAARHEID

Deze variant gedijt het best als:

- (1) Het HRN-netwerk als ‘pakket van diensten met bijbehorende kwaliteitseisen’, die integraal uitgevoerd dienen te worden, vooraf gedefinieerd mag worden;
- (2) De omstandigheden dusdanig zijn dat open toegang (binnenlands) op het netwerk beperkt of niet te verwachten is.

Centraal in deze variant is de mogelijkheid tot het definiëren van één HRN-pakket. Het hanteren van één enkel integraal HRN-pakket vergt specifieke bewijsvoering omtrent de complexiteit en samenhang binnen het netwerk.

De mogelijkheden om een pakket te definiëren en OT-initiatieven daaraan te toetsen zijn afhankelijk van de interpretatie van de PSO-verordening, en ook van de mate waarin de RIC-verordening voorstel mogelijkheden zal bieden voor het rijk om – via ‘Strategic Guidance’ – sturend op te treden op de capaciteitsstrategie en -verdeling van de infrastructuurbeheerder, en het gebruik van overeenkomstige capaciteitspakketten aldaar.

Als eerst ongereguleerde OT-vervoer mogelijk is (m.a.w. als het pakket niet leidend is), er de mogelijkheid bestaat voor OT-vervoerders om met een grote mate van vrijheid paden op verschillende trajecten en momenten van de dag te claimen (m.a.w. de sturingsmogelijkheden aan de kant van ProRail zijn beperkt of afwezig) en als OT tevens daadwerkelijk ontstaat, kan ‘cherry picking’ ontstaan wat mogelijk de samenhang van het pakket aantast (qua commercie en exploitatie). Dit kan de aanbesteding bemoeilijken en/of tot kostenstijgingen leiden.

STURING EN COORDINATIE

Beleid (strategisch)

- Een landelijke netwerkvisie voor het HRN (zoals TBOV) moet op het rijksniveau ontstaan en een status van beleidsbeslissing krijgen. Het scheppen van beleidsruimte voor integratie met regionaal OV en adaptief vermogen voor veranderende behoeften en regionale ambities vergt een goed functionerende samenwerking tussen rijksoverheid en DO’s.
- Tussentijdse beleidsaanpassingen worden beperkt door de ruimte die de concessies bieden en de daarbij gepaard gaande risico’s voor de bedrijven (en dus kosten voor opdrachtgever), en door de sturingsmogelijkheden van OT-vervoerders.

Ontwerp treindiensten (tactisch)

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

Uitvoering (operationeel)

- Er ontstaat geen verandering ten opzichte van de huidige situatie.
- De complexiteit en kwetsbaarheid van de uitvoering (met name op zeer drukbereiden baanvakken [zie ook PHS op p. 13]) neemt mogelijk toe, afhankelijk van de mate van OT en samenloop tussen vervoerders.

Coördinatie van de spoorwegketen

- De gelijkgerichte sturing van de concessiehouder met ProRail dient minimaal behouden te blijven. Coördinatiemechanismen dienen verscherpt in de concessie te worden opgenomen, gelet op de te verwachten sterkere commerciële houding van de concessiehouder.
- Aanvullende coördinatiemechanismen zouden overwogen kunnen worden, gelet op de bestaande beleidsuitdagingen [zie ‘Spoorbeleid’ op p. 10 en ‘Vraagroei en capaciteit’ op p. 24].

PRAKTISCHE VOORWAARDEN

Aspecten die ingeregeld moeten worden:

- Een aanzienlijke uitbreiding van het sturingsapparaat van het rijk (bemensing en kennis) is nodig om dergelijke pakketten te ontwerpen, te sturen en aan te besteden. Er is geen ruimte om van fouten te leren, het contract moet ‘meteen goed’ zijn.
- Bij de aanbesteding dient voldaan te worden aan enkele praktische voorwaarden (inzicht in personeels-samenstelling en –kosten en over te nemen materieel, toegang tot dienstvoorzieningen en informatie over reizigersdata en –opbrengsten).
- De positie van NS als overheidsbedrijf dient bekeken te worden in het kader van het rijksdeelnemingenbeleid
- De coördinatiemechanismen tussen ProRail en concessiehouder dienen verscherpt te worden.

Tijdelijk uitvoerbaarheids

- Gelet op de benodigde tijd voor de voorbereiding, de aanbestedingsprocedure en de implementatieperiode, is aanbesteding van de HRN-concessies, met ingangsdatum 1 januari 2034, realistisch, mits tijdig in gang gezet.
- De omvang van de HRN-concessie maakt dat aanbesteding ervan als zeer complex en risicovol moet worden bestempeld, voor overheid en biedende vervoerders (zelfs de grootste aanbestede concessies in Groot-Brittannië zijn in omvang maar een fractie van de HRN-concessie).
- Bij aanbesteding van de HRN-concessie zijn procedurele vereisten van toepassing in de PSO-verordening (transparantie in procedure, toegang rollend materieel, publicatie vooraf) en in de Wp2000 (advies consumentenorganisaties en ProRail, voorleggen EK+TK, vaststelling beleidsvoornemen en PvE) [zie p. 45].
- Een aandachtspunt is dat OT binnen 18 maanden te melden is, terwijl aanbestedingen veelal een langere periode tussen publicatie en begin van uitvoering vergen.

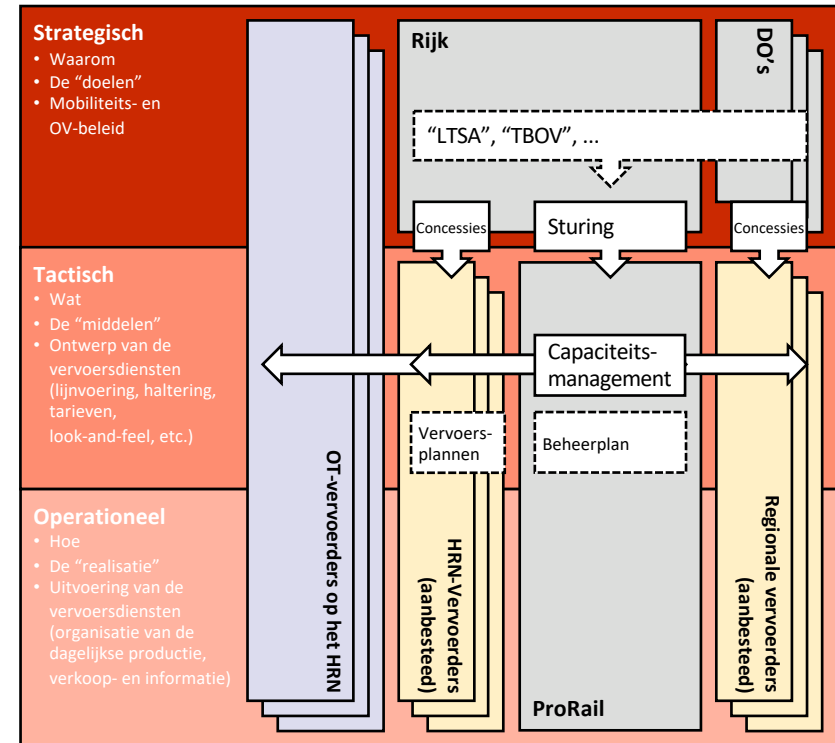
Variant Full open access

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



Omschrijving van de variant

- Treindiensten ontstaan in deze variant in eerste instantie zuiver op basis van het commerciële initiatief van de vervoerders, die hun aanbod zuiver op commerciële gronden bepalen. Dit kunnen in principe netwerken, lijnen of delen van lijnen zijn. Ook kan het hele klokvast dienstregelingen gaan, of maar onderdelen daarvan (enkele treinen per dag, of alleen op drukker momenten).
- Concurrentie op het spoor tussen verschillende OT-vervoerders kan dan ontstaan.
- Er bestaat géén HRN-concessie meer en dus ook maar beperkte directe sturingsmogelijkheid voor de overheid op de vervoerdiensten. Andere sturingsmogelijkheden kunnen ontstaan [zie hiervoor ook pag. 54, het "Beleidskader Open Toegang" en p. 23 voor het onderzoek 'Sturen op open toegang' en het Berenschot rapport (2023)]. Ook kan het rijk onder de RIC mogelijk via de 'Strategic Guidance' van ProRail invloed uitoefenen op de capaciteitsstrategie en -verdeling van ProRail.
- Een zittende vervoerder, zoals NS (in overheidshanden), zou in beginsel actief kunnen blijven als commercieel bedrijf en OT-vervoerder (mits compatibel met het deelnemingenbeleid van het rijk) en diensten naar eigen inzicht aanbieden, geleid zuiver door het rendabiliteitsprincipe.
- Diensten die niet op commerciële basis ontstaan, maar maatschappelijk gewenst zijn, kunnen door overheden (Rijk of DO's) – reactief en aanvullend op OT – aanbesteed worden. Het kan gaan om hele lijnen, maar ook om enkele diensten die op bepaalde tijdstippen onrendabel zijn op een overigens commercieel aangeboden lijn.
- De bestaande gedecentraliseerde regionale treindiensten blijven onder de verantwoordelijkheid van de betreffende decentrale overheid, ook hier kan concurrentie door OT-vervoerders ontstaan daar waar ze commerciële exploitatie denkbaar achten.
- OT-vervoerders krijgen de mogelijkheid om commerciële vervoerdiensten toe te voegen. Deze worden alleen onderworpen aan de Economische Evenwichtstoets (EET) daar waar een concessie bestaat.

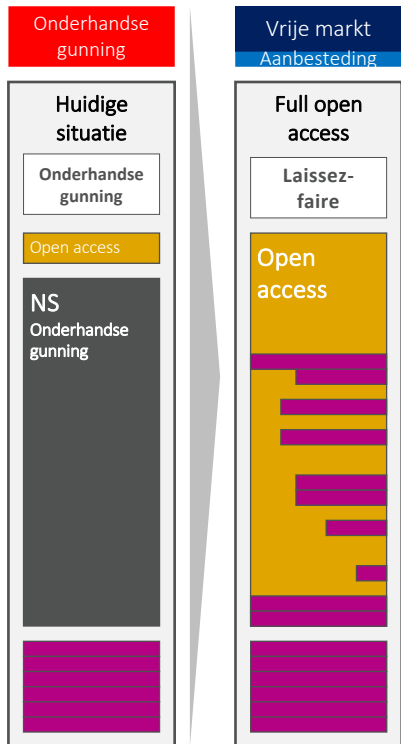


Praktijkvoorbeeld

- Deze marktordening is in Europa vrij gangbaar, vooral op echt lange afstanden. In Duitsland, bijv., zijn de ICE-diensten op deze wijze georganiseerd. In Italië bestaat concurrentie op het HSL-netwerk tussen Trenitalia (staatsbedrijf) en Italo (privaat); in Zweden op Stockholm-Göteborg tussen SJ (staats) en MTR (dit Hong-Kongse bedrijf besloot overigens recent om zich terug te trekken, het Finse staatsbedrijf VR neemt over); in Oostenrijk tussen staatsbedrijf ÖBB en het private Westbahn op de hoofdlijn van het land [zie Casus Oostenrijk op pagina 92]; in Tsjechië tussen het staatsbedrijf ČD en de privaten RegioJet en LeoExpress, ook op de hoofdlijn van het land.
- Kortere (Nederlandse) afstanden worden in het buitenland vrijwel altijd georganiseerd onder concessies (veelal en in toenemende mate aanbesteed, maar ook via onderhandse gunning). Concurrentie op het spoor door OT-vervoerders is er mogelijk, maar niet rendabel en tot op heden afwezig (behalve als onderdeel van langere, vaak internationale, verbindingen).
- Bedrijven bepalen zelf welke diensten zij aanbieden, zonder concessiesturing, al wordt er in sommige landen mede gestuurd via politieke invloeden of aandeelhouderschap van staatsbedrijven die zelf op de vrije markt opereren. Ook kunnen er in bepaalde omstandigheden algemene eisen worden gesteld aan de OT-vervoerders (zoals de netwerkvergunning die door de regulator afgegeven wordt in Groot-Brittannië).
- Naast innovatie ontstaat soms ook instabiliteit van diensten. Recent besloot FlixTrain plots haar Zweedse OT-diensten op te heffen. Een aantal jaren geleden besloot DB het IR-netwerk op te heffen wegens gebrek aan rendabiliteit; regionale overheden vonden zich genoodzaakt diensten weer in te kopen via aanbestedingen.

JURIDISCH KADER

- PSO-verordening**
 - Er wordt a priori geen HRN-concessie meer gegund (de vrije markt geldt). Wel kunnen concessies, aanvullend op de diensten die door de vrije-markt worden aangeboden, worden aanbesteed, door het rijk, en nog steeds ook door de decentrale overheden.
- SERA-richtlijn + RIC-verordening (voorstel)**
 - De SERA-richtlijn vormt geen belemmering voor de keuze voor deze variant.
 - De mogelijkheid tot het hanteren van heffingen en compensaties bij OT-vervoer dient nader onderzocht en geregeld te worden, maar in principe kunnen DO's een heffing opleggen aan OT-vervoerders wat betreft hun concessiegebied.
 - De concrete gevolgen van de RIC voor de keuze voor deze variant zijn op dit moment nog niet precies aan te geven. De invulling van 'strategic guidance', socioeconomische criteria en kaderovereenkomsten vergt met name een nadere uitwerking.



TOEPASBAARHEID

Als de overheid strategische beleidsdoelen met het spoorstelsel nastreeft, gedijt deze variant het best onder de voorwaarde dat in de toekomstige wet- en regelgeving mogelijkheden voor de overheid om te kunnen sturen op het aanbod van OT-vervoer in hoge mate aanwezig zijn.

Als de overheid geen of weinig sturingswens heeft, dan zou de overheid ervoor kiezen om de vrije markt, ongeregeerd, zijn gang te laten gaan.

De mogelijk om voorwaarden te stellen aan open toetreding zelf (diensten, tarieven, capaciteit, kwaliteitsaspecten, e.d.), met name bij overbelaste verbindingen (wat het merendeel van het Nederlandse netwerk beslaat) zullen afhankelijk zijn van de mate waarin de RIC-verordeningsvoorstel (en aanvullende regelgeving) mogelijkheden zullen bieden voor het rijk om – o.a. via ‘Strategic Guidance’ – sturend op te treden op de capaciteitsstrategie en -verdeling van de infrastructuurbeheerder. Afhankelijk hiervan zal de infrastructuurbeheerder mogelijk kunnen sturen op bepaalde dienstregelingsprincipes (zoals, bijvoorbeeld, klokvastheid, bepaalde pakketten van paden omwille van het efficiënt gebruik van de infrastructuur, knoppunten en overstappen, e.d.).

Daarnaast kan er behoefte zijn aan sturing op andere thema’s, waaronder met name ticketing en tarieven [zie ook pagina 54 en het rapport rapport “Sturen op Open Toegang” op pag. 23]. Aanvullende wetgeving kan hiervoor nodig zijn.

STURING EN COORDINATIE

Beleid (strategisch)

- Vervoerders bepalen op autonome wijze en commerciële gronden welke diensten aangeboden worden. Als nieuwe vervoerders toetreden, ontstaat er concurrentie op het spoor.
- De overheid heeft geen directe grip op het aanbod op het HRN. Strategische netwerksturing kan alleen via het infrastructuurbeleid, de gebruiksvergoeding of capaciteitsverdelingsregels verlopen. Dit zal afhankelijk zijn van de mogelijkheden die in de Verordening over capaciteitsmanagement (RIC) zullen ontstaan, bijv. via de ‘Strategic Guidance’ van het rijk op ProRail.
- Een landelijke netwerkvisie kan deels ingevuld worden door het infrastructuurbeleid, ‘Strategic Guidelines’ en aanbesteding van aanvullende (niet-commerciële) diensten. Dit moet binnen een complexere setting plaatsvinden (veelheid aan regionale concessies en autonome vervoerders) en leidt de facto tot beperkte flexibiliteit en moeizame inpassing van ambities omdat, afhankelijk van wat commercieel aangeboden wordt, er een substantiële overlap kan ontstaan tussen bevoegdheden van Rijksoverheid en DO’s op het netwerk.

Ontwerp treindiensten (tactisch)

- Verscheidene vervoerders mogen diensten aanbieden. NS zou hier in eerste instantie in de lead kunnen zijn als gevestigd bedrijf. Sturing ervan via eigendomsverhoudingen kan als NS in overheidshanden blijft.
- Door de vrije marktwerking kan de stabiliteit van de aangeboden diensten en de integraliteit van het huidige netwerk (hoge klokvast frequenties en brede venstertijden) niet zondermeer gegarandeerd worden [zie ook pagina 20]. Ook kan de complementariteit tussen IC- en Sprinterdiensten bemoeilijkt worden, afhankelijk van het autonome handelen van de vervoerders, wat zeker bij de invoeringsfase van deze marktwerkingsvorm minder stabiel kan zijn. Een en ander zal afhankelijk zijn van toekomstige reguleringmogelijkheden [zie ook het rapport “Sturen op Open Toegang”, p. 23] en eventuele aanvullende regelgeving rondom capaciteitsverdeling (bijv. via kaderovereenkomsten) in de RIC en daarin opgenomen mogelijkheden tot bevordering van stabiliteit (boetes bij niet gebruiken bestelde capaciteit of verplichting staken van diensten ruim van tevoren aan te kondigen).
- Het aantal aan te besteden diensten groeit vermoedelijk t.o.v. de huidige situatie en de complexiteit en afstemmingsvraagstukken nemen toe (prioriteiten bij capaciteitsverdeling; afstemming productontwerp qua haltering, dienstregeling, overstapgaranties; tariefafstemming tussen vervoerders; afstemming bij verkoop, incheckpaaltjes en informatie). Ook kan aanbesteding beperkt aantrekkelijk of duur uitpakken daar waar delen van dienstregelingen aangevuld moeten worden.

Uitvoering (operationeel)

- De complexiteit en kwetsbaarheid van de uitvoering (met name op zeer drukbereden baanvakken [zie ook PHS op pagina 13]) neemt toe, maar dit is afhankelijk van de mate van samenloop tussen vervoerders.

Coördinatie van de spoorwegketen

- De gelijkgerichte sturing van NS en ProRail verval. De afstemming tussen vervoer en infrastructuur moet op een andere wijze worden ingericht. Een beperkte mate van coördinatie kan verlopen via toegangsovereenkomsten en infrastructuurvergoedingen.
- Autonome samenwerkingen binnen de sector (mits niet anti-concurrentieel) kunnen ontstaan, afhankelijk van de welwillendheid van partijen. Een brede aanpak van coördinatiecycli en feedback-loop is onwaarschijnlijk vanwege de veelheid partijen en belangen. De regulator zou hier ook vergunningseisen kunnen opleggen.

PRAKTISCHE VOORWAARDEN

Aspecten die ingeregeld moeten worden:

- Aanpassingen aan de Wp2000 zijn nodig.
- De positie van NS als overheidsbedrijf dient bekeken te worden in het kader van het rijksdeelnemingenbeleid. Ook dient de NS-organisatie en materieelposities in dit verband bekeken te worden.
- De Rijksoverheid moet zich voorbereiden op het aanbesteden van die diensten die door de vrije markt niet worden geboden. Sommige gaten kunnen lastig te repareren zijn, zoals losse ritten overdag of aan de rand van de dag.
- Aanbesteding van aanvullende diensten zal veel overleg met de decentrale overheden vergen.
- Maatregelen ter stimulering van de sectorale coördinatie (investeringen, wederzijdse impact van beslissingen tussen partijen, capaciteitsverdeling, dienstregelingen, tariefsystemen, klantinterface, enz.) dienen zeer zorgvuldig bedacht te worden met het oog op mededingingsregels [zie ook het rapport “Sturen op Open Toegang”, p. 23].

Tijdljn uitvoerbaarheid

- Deze organisatievorm kan in principe per 2034 worden ingevoerd.
- Bij overgang van de huidige ordening naar dit systeem kunnen er op zowel de korte als langere termijn gaten vallen in het aanbod omdat het ontstaan en verdwijnen van diensten vrij ‘plotseling’ kan plaatsvinden en daarom complex zijn om op te vangen.
- De voorbereiding- en uitvoeringstijd van een aanbesteding zal langer zijn dat de actie- en reactietijd van OT-vervoerders. De benodigde tijd voor de voorbereiding van aanbestedingen zou te lang kunnen blijken te zijn voor het tijdig organiseren van ‘reparatie’-aanbestedingen voor diensten waarvan pas laat blijkt dat ze commercieel niet meer aangeboden gaan worden.

Varianten

Concretisering van varianten en transitiepaden

Programma Toekomstige Marktordening Spoor

Het Programma Toekomstige Marktordening Spoor heeft een aanpak gekozen waarbij een gefaseerde trechtering van vele varianten naar een beperkt aantal opties, inclusief transitiepaden, plaatsvindt en waaruit de bestuurders een keuze kunnen maken. Daarbij wenst het een inzicht te bieden in de voorwaarden om zo een optie te kunnen realiseren en de effecten die het heeft op de beleidsdoelen, de reizigers en de vele schakels van het spoorstelsel. De planning is om halverwege 2026 te komen tot een bestuurlijk besluit over de marktordening, via een aantal tussenbesluiten.

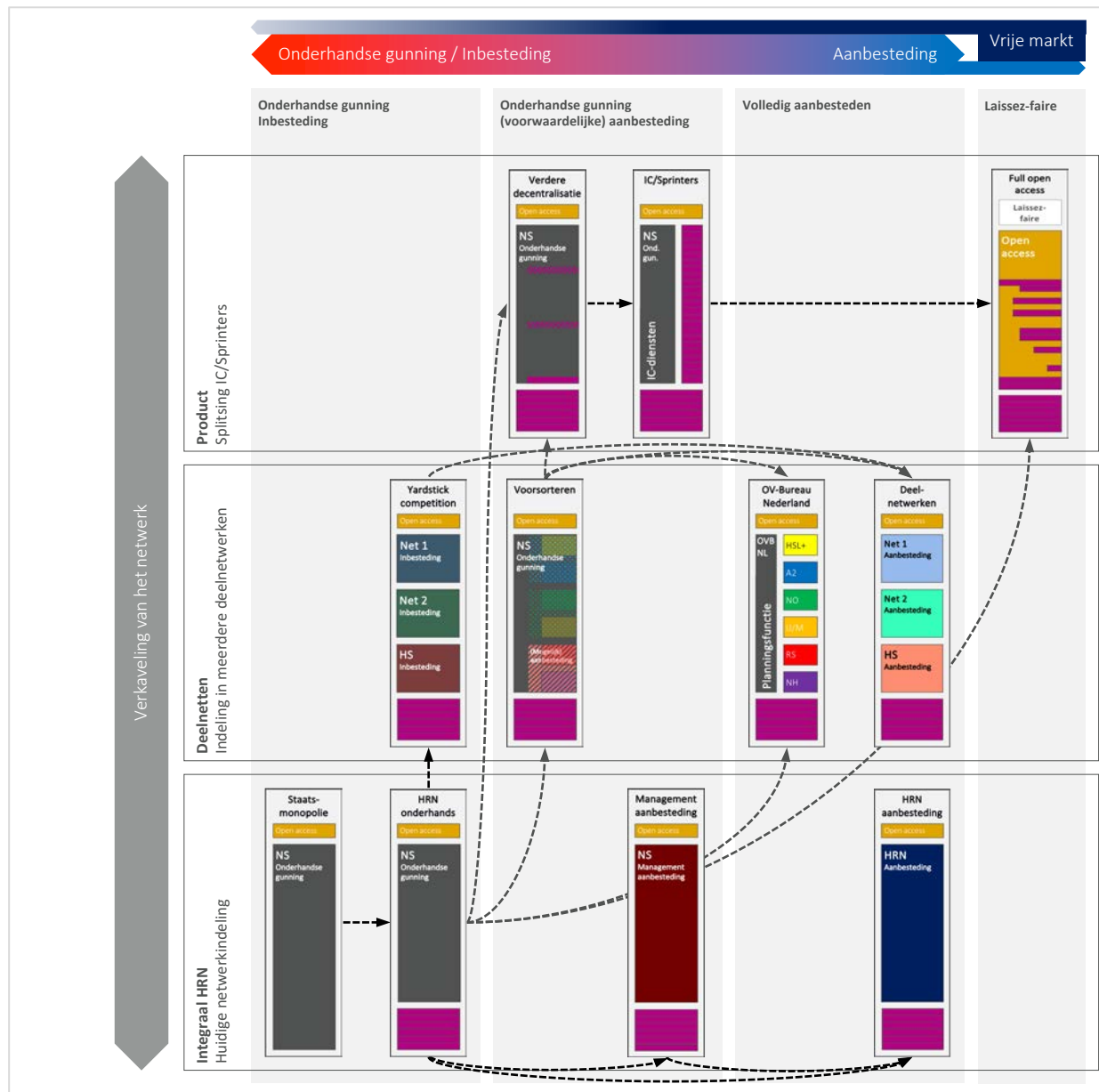
Concretisering van varianten en mogelijke tussenvarianten:

- Dit rapport presenteert en bespreekt 11 varianten. Wij menen dat deze varianten de breedte aan opties adequaat illustreert. Het zal duidelijk zijn dat er conceptueel nog meer varianten te ontwerpen zijn, en daar is deels ook melding van gemaakt bij de bespreking van de varianten; zo kan er bijvoorbeeld gevarieerd worden met het aantal kavels, mede gelet op overige beleidswensen en bevindingen van netwerkstudies.
- De varianten, en in het bijzonder die waar sprake is van een of andere vorm van verkaveling, dienen verder geconcretiseerd te worden om hun concrete uitwerking te kunnen inschatten. Van invloed zullen zijn, onder andere, de concreet gekozen verkaveling (de plekken waarop de 'knippen' worden gemaakt), de financiële ruimte die – waar nodig – beschikbaar is om infrastructurele aanpassingen te realiseren, maar ook de omvang van het gewenste beleid (publieke belangen, formulering van de sociale functie, enz.) en de mate waarin en wijze waarop een reguleringsinstrumentarium (betreffende capaciteit, diensten, tarieven, integratie, enz.) beschikbaar zal zijn en aangewend zal worden. Daarnaast zullen ook concrete marktkansen en het gedrag van marktpartijen (zowel concessiehouders als opentoevangvervoerders) van invloed zijn.

Transitiepaden:

- Meerdere transitiepaden zijn mogelijk tussen de orderingsvarianten (zie grafiek). Een aantal varianten en paden biedt de mogelijkheid om gradueel van één marktorderingsvariant naar de andere te gaan. In een paar gevallen is het mogelijk om, tussentijds, andere 'afslagen' te nemen, en bij te sturen qua eindbeeld van marktordening. Soms bestaan er meerdere transitiepaden die naar eenzelfde eindvariant leiden.
- Afhankelijk van de gekozen variant, netwerkdelingen en transitiepaden zullen andere voorbereidings- en transitietijden gelden.

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



BIJLAGE

Casussen en voorbeelden

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

Casussen die hierna gepresenteerd worden:	Aanbestedingen	Coördinatie
Internationale vergelijking contractomvang van aanbestede treindiensten [zie pagina 82] Een summiere internationale vergelijking laat zien dat zelfs de grootste aanbestede contracten in Groot-Brittannië een fractie van de omvang van het HRN zijn. Veel aanbestede contracten hebben de omvang van Nederlandse regionale treincontracten.	X	
Internationale vergelijking doorlooptijden van aanbestede treindiensten [zie pagina 83] Bij een aanbesteding van een concessie dient rekening te worden gehouden met gepaste voorbereiding-, procedure- en implementatietijden. Bij een eerste aanbesteding komt daar nog aanvullende besluitvorming- en (her)inrichtingstijd bij.	X	
Casus Groot-Brittannië: opeenvolgende reviews van de spoorordering [zie pagina 84-85] Naast successen (groei, vernieuwing) kennen de Britse spoorwegen ook zeer substantiële coördinatieproblemen. Dit resulteerde eerst in het 'Williams-Shapps Plan' en uiteindelijk in een grondige reorganisatie van de ordening, met meer centrale sturing, samenvoeging met de infrastructuurbeheerder en nationalisatie van de voervoerdiensten.	X	X
Casus Noorwegen: ontstaan van een spoorwegdirectoraat [zie pagina 86-87] De Noorse spoorwegen zijn opgesplitst en heringedeeld in een aantal bedrijven en aan te besteden netwerken. Er ontstond uit de inframanager en overige actoren in de sector één 'spoorwegdirectoraat' belast met de sturing, aanbesteding, coördinatie en integratie van de treindiensten. Intussen zijn coördinatieproblemen ontstaan en zijn de aanbestedingen stopgezet.	X	X
Casus Nederland: Het programma "Beter en Meer" (2014-2017) [zie pagina 88] Een voorbeeld van een tijdelijke 'halve' alliantie tussen vervoerder en infrastructuurbeheerder in Nederland.		X
Casus Nederland: ervaring met samenloop in Limburg [zie pagina 89] Ervaring met samenloop in Limburg.	X	X
Casus Zwitserland: de trilogie "infra – vervoer – materieel" [zie pagina 90] De integrale afweging en optimalisatie van de trilogie "infra – vervoer – materieel" staat in Zwitserland centraal in de lange-termijnplanning van het spoorstelsel.		X
Klokvaste dienstregeling en overstapknopen [zie pagina 91] Een klokvaste dienstregeling met vaste overstapknooppunten zorgt voor de efficiëntst mogelijke benutting van beschikbare infrastructuur en voor aantrekkelijke diensten voor de reizigers.		X
Casus Oostenrijk: Open Toegang, concurrentie en uitdagingen voor een patroonmatige knooppunt-dienstregeling [zie pagina 92] Concurrentie door open toetreding levert uitdagingen op voor de patroonmatige knooppunt-dienstregeling.		X

Casussen aanbestedingen Contractomvang

Nederland (pre-covid)

Noordelijke treindiensten Omvang

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

HRN Omvang:

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

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

Groot-Brittannië (2024)

- Gemiddeld contractomvang van 34 mln. trein-km (variërend van ca. 10-70 mln. trein-km)
- Gemiddeld 4 mrd. reizigers-km (variëren van ca. 1-9 mrd. reiz-km)
- Landelijke en regionale treindiensten werden tot op heden in Groot-Brittannië aanbesteed door de landelijke overheid. Oorspronkelijk had de vervoerder ruime commerciële bevoegdheden en hij het opbrengstrisico. Materieel werd gehuurd bij lease-bedrijven.
- Met de recente en komende hervormingen [zie casus GB op pag. 86-87] verschuiven het opbrengstenrisico en de specificatie van de dienstregeling naar de overheidsorganisatie Great British Railways. Daarmee worden de concessievoerders alleen uitvoerders met een beperkt risico en mandaat. Bij afloop van de concessies gaat het vervoer over in overheidshanden.

Concessie	Stations (eigen beheer)	Reizigers-km (miljoen)	Trein-km (miljoen)	Lijn-km (netwerk)
Avanti West Coast	16	7.388	35,3	1.310
c2c	25	1.201	7,2	126
Chiltern Railways	35	1.579	12,8	349
CrossCountry	-	3.639	32,8	2.710
East Midlands Railway	90	2.250	22,4	1.550
Govia Thameslink Railway	235	9.343	69,1	1.287
Great Western Railway	197	5.965	45,2	1.997
Greater Anglia	133	3.868	29,1	511
London North Eastern Railway	11	5.500	23,4	1.481
Northern Trains	476	2.893	56,4	3.194
ScotRail	354	2.909	49,0	3.121
South Western Railway	184	5.706	38,5	998
Southeastern	164	4.629	35,4	748
TransPennine Express	19	2.058	21,1	1.253
West Midlands Trains	149	3.148	27,9	900
Gemiddelde		4.138	33,7	1.436

ca. 1 à 9 miljard reizigers-km per jaar
 ca. 10 à 70 miljoen trein-km per jaar

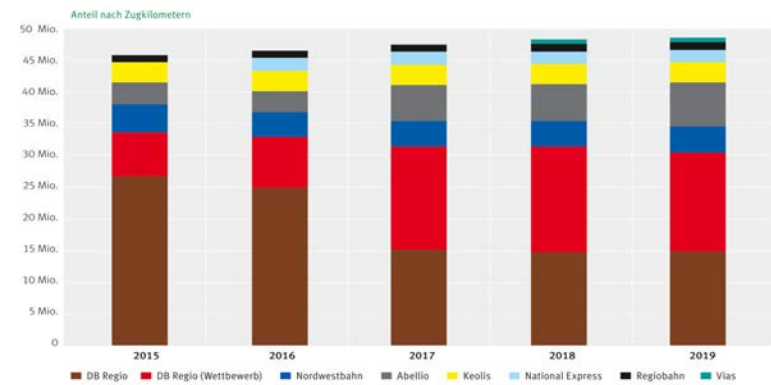
Bron: ORR (2024) TOC key statistics

Conclusie:

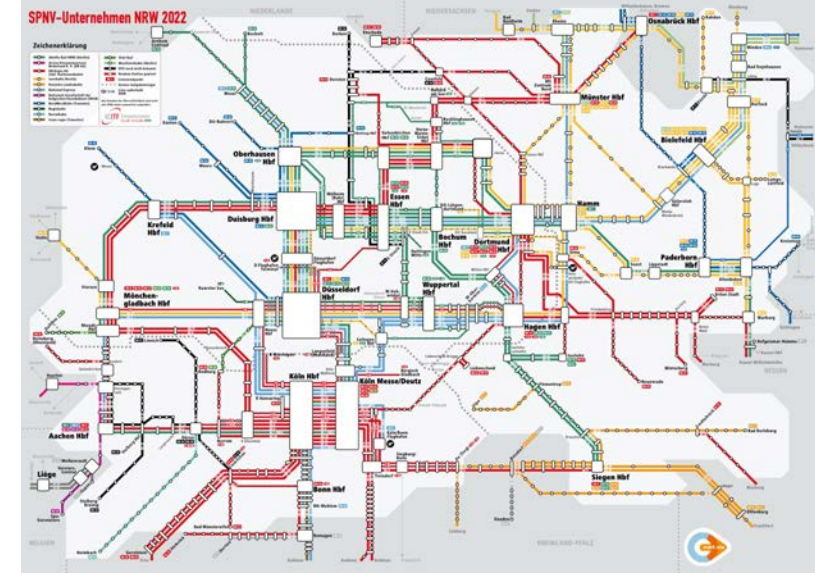
- Een summere internationale vergelijking laat zien dat zelfs de grootste aanbestede contracten in Groot-Brittannië een fractie van de omvang van het HRN zijn. Wel zijn ze in de regel substantieel groter dan de Nederlandse regionale treinconcessies.
- Veel aanbestede contracten (zie de praktijk in Duitsland,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

Duitsland (aanbestede treindiensten)

- Regionale treindiensten worden in Duitsland aanbesteed door het plaatselijke OV-Bureau (Verkehrsverbund) van de overheid. Die draagt er in de regel het opbrengstenrisico. Het materieelrisico is meestal geen onderdeel van de concessie. Vervoerders zijn daardoor alleen uitvoerders, met een beperkt risico en mandaat.
- De gebruikelijk contractomvang is 3-5 mln. trein-km (bijv. in Rhein-Ruhr, of Beieren), al bestaan er ook enkele grotere voorstedelijke treindiensten (S-Bahn) van 20 mln. trein-km.



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



Bij aanbestedingen dient rekening te worden gehouden met:

- **Politieke besluitvorming**, *beslissing om aan te besteden (bij 1^e invoering)*, het opstellen van beleidsuitgangspunten: de periode waarin over aanpak en doelen wordt besloten
- **Kaders en actoren herinrichten** (*bij 1^e invoering*), *aanpassing van wet- en regelgeving en herinrichting sector (waar nodig: overheidsdiensten en vervoerder)*
- **Vorbereidingstijd** van aanbestedingsdocumenten, inspraak en opstellen van de aanbestedingsstukken: de periode tot het moment van publicatie
- **Proceduretijd** voor toelichting op aanbestedingsstukken en het opstellen, indienen en beoordelen van de biedingen: de periode tussen publicatie van aanbestedingsdocumenten en het moment van gunning
- **Implementatietijd** voor het inrichten van de uitvoering van de concessie (o.a. personeelsovername en aanschaf of overname materieel): de periode tussen gunning en start van de exploitatie

De benodigde termijnen zijn sterk afhankelijk van de omstandigheden, waaronder het startpunt (al eerder aanbesteed of niet), de complexiteit van de aan te besteden diensten, en de beschikbaarheid van materieel. Ook moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid van bezwaar en beroep tegen een besluit tot concessieverlening. Doorgaans zal een nieuwe concessiehouder serieuze investeringen uitstellen tot nadat het concessiebesluit onherroepelijk is geworden.

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

Voorbeelden	Besluitvorming	Vorbereiding	Procedure	Implementatie
Duitsland				
Verkehrsverbund Rhein-Ruhr	?	?	6-12 maanden	2 jaar (bestaand) - 4 jaar (nieuw materieel)
Dresden S-Bahn	?	?	2 jaar	10 maanden (bestaand materieel)
Baden-Württemberg:	?	?	(samen) 2,5 – 3,5 jaar (bestaand materieel)	
Noorwegen	Ca. 5-6 jaar	Ca. 1 jaar	13 maanden	1 ¼ jaar (bestaand materieel)
Groot-Brittannië (vóór de nationalisatie 2025)				
Guidelines DfT	?	14 maanden	10 maanden	4 maanden
Merseyrail	-	?	14 maanden	4 maanden
East Anglia	-	?	10 maanden	5 maanden
West Coast	-	9 maanden	12 maanden	6 maanden
Great Western	-	8 maanden	11 maanden	5 maanden
Nederland				
Fryslân en Groningen	?	Ca. 1 jaar (?)	6 maanden	3,5 jaar (upgrade bestaand en nieuw materieel)
Zwolle-Kampen en -Enschede	?	Ca. 1 jaar (?)	5 maanden	2,5 jaar (nieuw materieel)
Ede/Wageningen-Amersfoort	?	Ca. 1 jaar (?)	6 maanden	1,5 jaar (overname materieel)

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

Conclusie

Deze summiere internationale vergelijking laat het volgende beeld zien:

- **Politieke besluitvorming (en wanneer nodig herinrichting sector):** meerdere jaren
 - **Vorbereidingstijd van de aanbestedingsdocumenten:** ca. 1 jaar
 - **Procedure- en implementatietijd:**
 - Nederland (regionaal) 3-4 jaar.
 - Duitsland 2,5 - 3,5 jaar (bestaand materieel) en 3,5 - 5 jaar (nieuw materieel).
 - Groot-Brittannië 1 - 1,5 jaar (bestaand materieel en ruime aanbestedingservaring tussen 1994/97 en 2019).
 - Noorwegen 2,75 jaar (bestaand materieel) [zie ook casus Noorwegen op pag. 88-89]
- NB: al deze voorbeelden zijn substantieel kleiner en minder complex dan de huidige HRN-concessie

Alles in overweging nemende, gelet op de complexiteit van de HRN-concessie en de afwezigheid van aanbestedingservaring, lijkt een totale tijd van minimaal 4 jaar nodig, nà besluitvorming, alleen al voor de voorbereiding van de aanbestedingsdocumentatie en het doorvoeren van de procedure tot de start van de exploitatie van een nieuwe concessie.

Daaraan vooraf dient tijd te worden gereserveerd voor:

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

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



Sinds 1994 is het gebruik van het Britse spoor fors toegenomen en in die periode zijn er ook toenemende zorgen ontstaan over stijgende kosten en de “blame game” tussen infrastructuurbeheerder en treinexploitanten bij slechte prestaties. Een lange lijst rapporten is door de Britse overheid besteld, naar aanleiding van diverse problemen met de aanbestede spoorconcessies:

- Het **McNulty rapport (2011)**, besteld door het ministerie en de rail regulator, concludeert dat de sterke versnippering van de sector een belangrijke oorzaak is voor de geconstateerde inefficiëntie, dat meer leiderschap en coördinatie nodig is en dat een betere afstemming van doelen en prikkels van vervoerders en infrastructuurbeheerder noodzakelijk is om de geconstateerde hoge kosten te verlagen. Het adviseert om over de trein- en spoorplitsing heen kosten en opbrengsten te delen, allianties te vormen of zelfs verticaal te herintegreren; om meer aandacht te hebben voor het hele systeem, over de hele levensduur, en beter af te kunnen wegen tussen infrastructuur, materieel en exploitatie.
- **Brown (2013) et al:** na mislukte aanbesteding van de InterCity WCML: **Importance of proper risk allocation:** new mechanisms to reduce risks of operators (sharing risks outside a set threshold from the bid assumptions)
- **Shaw (2016): Study on the future of Network Rail**
- **Rapport parlement (2017) n.a.v. problemen met de TSGN concessie:** “Too big and complex”, “Beter monitoring needed”
- **Nieuw beleid aangekondigd door ministerie (Grayling 2017)** met als onderdeel het bereiken van meer invloed van vervoerders op de infrastructuur, “Initially at an operational level... I expect new franchises... to have integrated operating teams between train and infra.” Het beleidsdocument **Connecting People: A Strategic Vision for Rail (2017)** van het ministerie beschrijft plannen om een einde te maken aan de operationele splitsing, m.n. door gezamenlijke teams op te zetten die de dagelijkse spoor- en treinoperaties beheren. Aanbesteding van treindiensten zou een centrale rol blijven spelen en er zou een aanvullende rol blijven voor OT-diensten (behalve als deze een negatieve invloed hebben op de prestaties van bestaande diensten, of voornamelijk waarde onttrekken aan gecontracteerde diensten zonder nieuwe markten te bedienen). Ook zou de regulator (ORR) gaan werken aan voorstellen om ervoor te zorgen dat OT-exploitanten een passende bijdrage leveren aan de netwerkkosten.
- In mei 2018 ontstaan er vervolgens grootschalige verstoringen van de treindiensten bij invoering van de nieuwe dienstregeling. Aansluitend hierop concludeert een **Independent inquiry into the timetable disruption in May 2018** (besteld door de rail regulator) sterke systemische zwaktes bij planning en uitvoering van netwerk-aanpassingen waardoor ‘niemand’, bij dergelijke problemen, de controle kon overnemen.

In 2018 geeft het Britse ministerie een opdracht voor een grondige heroverweging van de Britse marktordening op het spoor. De opdracht luidt: “Revolutie niet evolutie”, Keith Williams (2018) (ex-baas British Airways) is hiermee belast. Zijn analyse laat zien dat de sector onvoldoende flexibel is, onvoldoende op de reizigers georiënteerd, te gefragmenteerd en te duur. Enkele citaten van Williams (2019):

- “The current rail franchising model is finished.”
- “There is a gap in responsibility and accountability for managing systemic risks for major change programmes... the sector lacks strategic direction and leadership... it struggles to deliver major projects and is unable to bring through system-wide responses...”
- “The amount of fragmentation does increase the costs of rail”
- “Our lead option is to look for a national body, that will be in charge of rail. It is difficult to be accountable for something if you don’t have the responsibility. I think it is important to bring track and train into that body.”

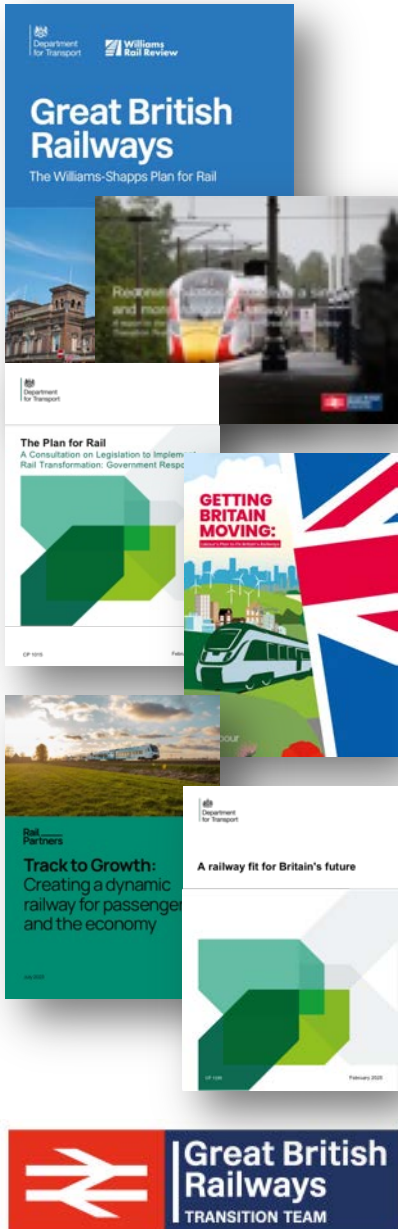
Hieraan voegt de staatssecretaris toe (Shapps, oktober 2019):

- “Long-term incentives should be aligned between track and train operators.”

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

- East-Coast Mainline (2018): Virgin geeft de concessie terug in juni 2018 na een te optimistische bieding, en door de gevolgen van vertraagde infrastructuurinvestering door de overheid. DfT-OLR de “operator of last resort” van het ministerie neemt over in afwachting van heraanbesteding, en met voorkeur voor het ministerie voor een benadering van “one single team operating the railway” (trein en infrastructuur).
- Northern (2020): DfT-OLR neemt over van Arriva op 1 maart 2020.
- Verdere tekens aan de wand waren het feit dat vervoerders aangekondigd hadden zich te willen terugtrekken uit de aanbestedingsmarkt, zoals National Express.

Met Covid-19 werden alle concessies verliesgevend waarna de overheid besloot om kosten- en opbrengstenrisico’s van de vervoerders over te nemen en hen een beheervergoeding te betalen voor het runnen van de netwerken.



2021: Advies om de spoorwegen weer ‘bij elkaar’ brengen (verticale herintegratie)

De Williams Rail Review (2018), besteld door het ministerie, resulteert in 2021, na analyse van een groot aantal coördinatievraagstukken binnen de spoorwegketen, in het **Williams-Shapps Plan for Rail**. Het plan bevatte een aantal voorstellen voor forse veranderingen:

- Einde aan de ‘versnippering’ door het netwerk onder de leiding te brengen van **één nieuwe overheidsinstantie, Great British Railways, als netwerkplanner en –beheerder (“the Guiding Mind”)**, die de meeste tarieven en dienstregelingen zal vaststellen en opbrengstverantwoordelijkheid erover zal dragen, de treinen beter zal coördineren met de rest van het OV en fietsen en het geheel onder een merk zal exploiteren, terwijl de huidige **complexe commerciële tarieven vereenvoudigd worden**.
- De **infrastructuurbeheer (Network Rail) laten opgaan in deze nieuwe organisatie**, samen met functies van de samenwerking met vervoerders (Rail Delivery Group) en van het ministerie zelf.
- **Treindiensten blijven realiseren d.m.v. aanbestedingen**, volgens vooraf bepaalde dienstregeling en tarieven (vergelijkbaar met de praktijk van Transport for London - TfL), maar met eenvoudigere aanbestedingen, zonder opbrengstverantwoordelijkheid voor de vervoerder.
- Exploitanten van vrachtovervoer en OT-vervoerders ondersteunen door nationale coördinatie en nieuwe waarborgen.
- Aanzienlijke besparingen realiseren t.o.v. de vele overeenkomsten tussen honderden verschillende partijen die thans *“beheerd worden door een veelheid aan advocaten en consultants, hele stafafdelingen die zich wijden aan het ruziën over wie de schuldige is van elke vertraagde trein”*.

2024: “Great British Railways”, herintegratie infra en vervoer, afschaffing aanbestedingen en nationalisatie

- De Conservative regering publiceert in 2023 een concept wetsvoorstel “Rail Reform” gebaseerd op het Williams-Shapps plan. Er wordt een **“Great British Railways Transition Team”** opgezet.
- Echter, een **Labour regering komt aan de macht in juli 2024, gaat door met het plan van de Conservative – dat in de sector breed wordt gesteund – maar voegt daar nationalisatie aan toe**.
- De King’s Speech (juli 2024) kondigt het instellen van “Great British Railways” aan om een overkoepelende rol te spelen in het **samenbrengen van infra-beheerder Network Rail en treinexploitanten**, met als doel om de treindiensten te vereenvoudigen en te verbeteren. Hieraan wordt het voornemen tot **nationalisatie van treindiensten aan het einde van de lopende concessies** toegevoegd. Er wordt ook aangekondigd dat **OT-vervoerders eenzelfde (gereguleerde, aanvullende) rol blijven spelen als voorheen**.
- De private vervoerders (via de vereniging RailPartners) verwelkomen het plan, echter niet het nationalisatie-deel ervan. Zijn onderstrepen de mogelijkheden die de private sector biedt.
- In september 2024 dient de regering de **“Passenger Railway Services (Public Ownership) Bill”** in (aangenomen in november 2024), dat afstand neemt van aanbesteding van treindiensten, en de mogelijkheid van exploitatie met “publieke-sectorbedrijven” bij afloop van lopende concessies mogelijk maakt. Het schrappt de bevoegdheid voor de overheid om concessies via openbare aanbesteding aan particuliere exploitanten te gunnen.
- De minister geeft opdracht de “Shadow Great British Railway” op te zetten, wachtend op nader wetgeving, die de omvorming van de sector zal organiseren. Het consultatiedocument **A railway fit for Britain’s future** komt in februari 2025 uit, kondigt een nieuwe **Railways Bill** aan dit de **‘directing mind’** vorm moet geven.

Lessen van de ontwikkelingen in Groot-Brittannië:

- **Gemengd beeld over het succes van het aanbesteden van treindiensten**, qua reizigersaantallen, nieuwe vloot en veiligheid, maar minder positief qua kosten, m.n. sectorbreed bekeken (infrastructuur en trein).
- **Herhaaldelijk te optimistische biedingen**, in combinatie met problemen bij infrastructuurwerken (en uitstel van investeringen) en materieelleveringen, hebben vervoerders in moeilijkheden gebracht en hebben geleid tot **overname van concessies door de overheid**.
- **Sommige rechten** (bijv. via kaderovereenkomsten) **leiden tot verstarring en tot onmogelijkheid tot optimaliseren van beschikbare capaciteit** (voorbeeld East-Coast mainline)
- Kenmerkend in de discussies is de focus op de **behoefte voor een betere coördinatie van de spoorwegketen en van de aangeboden vervoerdiensten (behoefte aan een “Guiding Mind”)**. Dit mede n.a.v. grote problemen bij een grote dienstregelingswijziging in 2018.
- Ook het als **te complex ervaren commerciële tariefsysteem** is een bron van onvrede.
- Deze forse complexiteiten en coördinatievraagstukken als resultaat van de ‘versnippering’ van de sector, leidden tot veel studies en enquêtes. Dit resulteert in de **huidige fundamentele herziening van de marktordening**.
- Centraal voor de toekomst is de **samenvoeging van de opdrachtgevende functie van de overheid met die van de infrabeheerder en de afschaffing van aanbestedingen, en dus nationalisatie**. Ook interessant is het voornemen om **Great British Railways in te richten in business units die ongeveer overeenkomen met de huidige concessies, maar wel verticaal geïntegreerd zullen zijn** (mede gebaseerd op de ervaringen met de eerdere ‘alliances’).

Casus aanbesteden en coördinatie Noorwegen

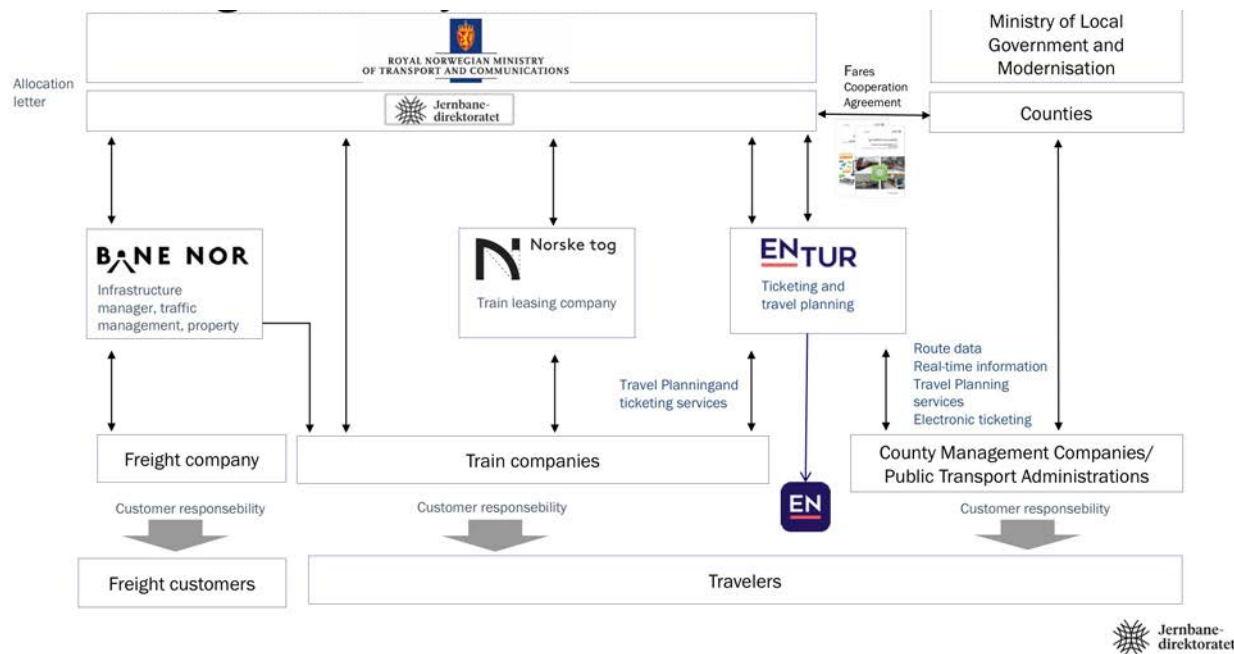
Aanloop naar de reorganisatie van de sector:

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

Er wordt besloten tot een reorganisatie van de sector:

- **De zittende vervoerder (NSB) wordt opgesplitst in**
 - EnTur: Staatsbedrijf voor verkoop en informatie van OV-tickets.
 - NorskeTog: Staatsbedrijf ter beschikkingstelling van materieel.
 - Mantena: Staatsbedrijf voor onderhoud materieel.
 - Vy: Staatsbedrijf voor exploitatie treindiensten.
- De infrastructuurbeheerder (Jernbaneverket) én de relevante afdelingen van het ministerie worden gereorganiseerd.
- **BaneNOR ontstaat als nieuwe infrastructuurbeheer**, tevens verantwoordelijk voor de stations. Het wordt gestuurd op efficiënt gebruik van de infrastructuur.
- Er wordt een **Spoordirectoraat opgericht** waar intussen ca. 180 mensen werken, waaronder aan strategische studies, concessieverlening (aanbesteding) en concessiebeheer:
 - Het vervult zijn opdracht door contractpartij, gespecialiseerde instantie en autoriteit te zijn.
 - Het is verantwoordelijk voor het vertalen van de eisen en richtlijnen van het ministerie in concrete resultaten binnen de financiële kaders die beschikbaar worden gesteld.
 - Het heeft tevens een coördinatietaak voor de sector (infrastructuur, vervoerplan én materieelinvesteringen). Daarnaast is het verantwoordelijk voor spoorwagons en het spoorwegmuseum.
 - Het is ook het expertisecentrum van het ministerie, met recht op initiatief en het levert een bijdrage aan het Nationaal Vervoersplan (spoorinfrastructuur en vervoerdiensten, cyclus 4 jaar).
- Een aanbestedingsplan (2017-2025) wordt ontwikkeld, waarin het netwerk in 7 aan te besteden deelnetwerken ingedeeld is.

De Noorse spoorwegen zijn opgesplitst en ingedeeld in aan te besteden netwerken. Een 'Spoordirectoraat' is opgericht. Na drie aanbestedingen is besloten om verder voorlopig onderhands te gunnen.



Eerste aanbestedingen:

- Tot 2019 zijn de 3 lange-afstandshoofdcorridors (vanuit Oslo) aanbesteed met bestaand materieel en personeel voor 8-10 jaar. De pakketten waren van relatief kleine omvang ondanks de kenmerkende grote afstanden (Zuid: 4,6 miljoen trein-km, Noord: 6,5 miljoen trein-km). Elk pakket bevat alle IC- en lokale treindiensten en wordt in samenwerking met de lokale vervoersverheden gegund om een goede coördinatie met lokale OV-diensten te garanderen.
- Er is gegund op concessieprijs, kwaliteits- en integratie-verbeteringen met lokale OV-diensten, niet op lagere tarieven. GoAhead (Groot-Brittannië, privaat) en SJ (Zweden, overheid) hebben de twee eerste pakketten gewonnen, het zittende bedrijf Vy (Noorwegen, overheid) het derde pakket. De aanbestedingen leidde tot substantiële verbeteringen van de dienstverlening en in principe tot een gunstigere uitkomst voor de belastingbetaler. Echter, de intussen opgetreden pandemie en de gevolgen ervan leidde tot de noodzakelijke aanvullende subsidiëring waardoor het effect van de aanbesteding niet meer meetbaar was.

Stopzetting aanbestedingen:

- De regeringsswisseling van 2021 leidde tot een abrupte verandering in het beleid: het regeerakkoord kondigde aan dat er verder niet meer zou worden aanbesteed in de spoorsector. Het Spoorwegdirectoraat kreeg dan ook op 19 november 2021 een brief van het ministerie waarin het werd verzocht verdere openbare aanbestedingen voor passagiersvervoer per trein stop te zetten en voorbereidingen te treffen voor de rechtstreekse gunning aan het staatsbedrijf Vy van de resterende vier pakketten treindiensten rondom Oslo (intussen tot twee pakketten heringedeeld).
- Recenter (22 oktober 2024) is besloten om ook de als eerste in 2027 aflopende concessie weer onderhands te gunnen aan Vy, in afwachting op een algehele evaluatie van de spoorstrategie.

Casus aanbesteden en coördinatie Noorwegen

De nieuwe regering is, bij het stopzetten van de aanbestedingen, begonnen met een herziening van de organisatie van de spoorwegsector om de realisatie van de doelstellingen van het spoorwegbeleid te vergemakkelijken. De regering wenst daarbij een eenvoudiger organisatie, een duidelijkere verdeling van verantwoordelijkheden en minder versnippering in de sector.

Zo is besloten om de aandeelhoudersrol van BaneNOR, Entur en Norske Tog sterker in te vullen, het aandeelhouderschap van BaneNOR binnen het ministerie van transport te beleggen en het bedrijf voortaan met een jaarlijkse beleidsbrief te sturen.

Ook werd een onderzoek besteld naar de huidige uitdagingen in de sector: Rapport van KPMG (2023) "In kaart brengen van organisatorische en management-uitdagingen in de spoorwegsector".



Coördinatieproblemen binnen de spoorsector zijn aan het licht gekomen na de grondige reorganisatie ervan. Dit leidt tot een aantal aanpassingen in de governance van de sector.

Coördinatieproblemen:

Het resulterende KPMG rapport ziet zes belangrijke uitdagingen in de sector:

- De bestuurlijke lijnen met betrekking tot agentschapsbeheer, corporate governance, contractbeheer, enz. blijken onvoldoende op elkaar afgestemd;
- De verschillende manieren waarop bedrijven worden georganiseerd dragen bij aan uit elkaar lopende prikkels;
- De verdeling van rollen en verantwoordelijkheden is onvoldoende duidelijk;
- Er is een gebrek aan een gemeenschappelijke strategie en richting voor alle organisaties;
- Het grote aantal organisaties die overeenkomsten met elkaar aangaan, heeft geleid tot een gebrek aan duidelijkheid en coördinatie;
- Al deze uitdagingen hebben invloed op het samenwerkingsklimaat, zowel binnen als tussen de bedrijven.

Het rapport concludeert dat deze uitdagingen moeten worden aangepakt om de sector meer dan nu "op één lijn te krijgen" en het samenwerkingsklimaat te verbeteren.

Het rapport maakt daarbij, onder andere, ook de volgende constatering:

- De complexe organisatie leidt tot actoren die in verschillende richtingen trekken, wat veel middelen kost.
- Er wordt geroepen om een sterkere Spoorwegdirectoraat, met duidelijkere bevoegdheden en autoriteit.
- Het feit dat de Spoorwegdirectoraat en BaneNOR hun rol als gelijkwaardig zien, leidt tot dubbelzinnigheden en gebrek aan autoriteit. Het gebrek aan dialoog tussen deze instanties over de feitelijke infrastructuurcapaciteit leidt zo tot verdere uitdagingen in de overeenkomsten die zijn gesloten tussen het Spoorwegdirectoraat en de vervoerders.
- Er is in het algemeen een gebrek aan informatie-uitwisseling en mogelijkheden tot het hebben van totaalbeeld binnen de sector.
- Het soms rigide gebruik van overeenkomsten staat samenwerking in de weg.
- De organisatie rondom het rollend materieel (eigendom gescheiden van gebruik) leidt tot een gebrek aan prikkels voor optimaal onderhoud, verergerd door problemen bij het tijdig realiseren van onderhoudsfaciliteiten.
- Over de gevolgen van aanbestedingen zijn de meningen verdeeld, tussen de mogelijke efficiëntievoordelen en toename aan klantgerichtheid enerzijds, en de resulterende coördinatieproblemen in de sector anderzijds.
- Het rapport observeert ook dat de uitdagingen in de Britse spoorsector op verschillende gebieden vergelijkbaar zijn met die in Noorwegen.

Interpretatie en lessen in het kader van dit onderzoek:

Aanbestedingen

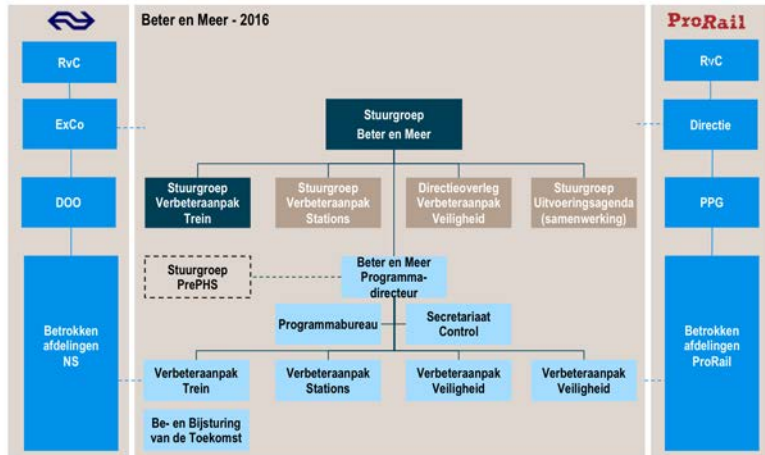
- De reorganisatie van de Noorse spoorsector heeft meerdere jaren gekost: 6 jaren tussen eerste analyse en begin van de eerste aanbesteding, 3 jaren voor behandeling in het parlement en het benodigde wetgevingstraject, 2 jaren voor de hervorming van de sector.
- De drie doorgevoerde aanbestedingsprocedures kostten circa 3 jaren tussen publicatie en begin van de exploitatie. Met een begin in 2017 was de volledige transitie naar aanbestede uitvoering gepland te duren tot 2027.
- De omvang van de tot nu toe aanbestede contracten is (per contract) vergelijkbaar met de omvang van een aanbesteding op een Nederlandse gedecentraliseerde lijn.
- De intussen, ten gevolge van de hervorming van de sector, opgetreden coördinatieproblemen, gecombineerd met een verandering in politieke meerderheid, hebben geleid tot het stopzetten van het aanbestedingsprogramma, en het teruggrijpen op onderhandse gunning bij afloop van de bestaande contracten, op zijn minst tijdelijk.

Coördinatieproblemen

- Er is een behoorlijk omvangrijk en zeer gespecialiseerd sturings- en aanbestedingsafdeling (het 'Spoordirectoraat') opgezet om de aanbesteding en beheertaken van het hervormde en gesplitste sector tot een goed einde te brengen. De noodzaak tot adequate coördinatie tussen vervoerdiensten, en tussen trein, infra en materieel stond centraal in die hervorming.
- Echter, en hoewel het Spoordirectoraat in principe verantwoordelijk is voor integrale afwegingen, blijkt intussen dat er gebrek is aan een gemeenschappelijke strategie en richting voor alle organisaties, en dat belangenconflicten ontstaan tussen de bedrijven en instanties die met de opsplitsing van de spoorsector zijn ontstaan waardoor het Spoordirectoraat zijn rol niet naar wens van het ministerie kon vervullen. Meerdere oorzaken worden gezien: bestuurlijke lijnen die onvoldoende op elkaar afgestemd zijn, rollen en verantwoordelijkheden die onvoldoende duidelijk zijn en prikkels die uiteenlopen.
- Er valt ook te constateren dat de in de Noorse spoorsector geobserveerde coördinatieproblemen op die in de Britse spoorsector lijken, zij het in beperktere mate. Het gebrek aan een gemeenschappelijke strategie en richting leidt er in Groot-Brittannië tot een nog grondigere herziening van structuur, sturing en rol voor concurrentie [zie casus Groot-Brittannië op pagina 84-85].

Aanleiding, aanloop en geschiedenis:

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



Doel "Beter en Meer":

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

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

Voorbeelden van betere samenwerking:

- Oprichting van het OCCR en proactief optreden bij ontregelingen
- Verbetering van het onderhoud van infra en materieel
- Betere opleiding en training bestuurders en conducteurs
- Brede ketenaanpak met o.a. gezamenlijke simulaties (serious gaming) met treindienstleiders (ProRail), bijstuurders (NS) en machinisten (NS) om elkaars processen beter te begrijpen en op elkaar af te stemmen
- Optimalisatie van de logistiek

Evaluatie van het programma "Winterweer"

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

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

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

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

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

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

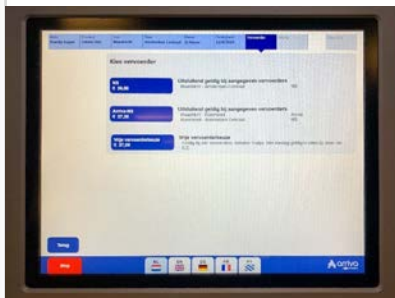
Zie het rapport voor meer informatie: *“Eenmeting monitor gedecentraliseerde stoptreindiensten Limburg”, januari 2020*



Bevindingen casus Limburg:

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

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



Goede ervaringen samenloop

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

Aandachts- en verbeterpunten samenloop

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

Verskil in tarieven

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

Interpretatie en lessen in het kader van dit onderzoek

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

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

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

SBB heeft een holding structuur.

Capaciteitsverdeling is (samen met die van een aantal andere vervoerders)

ondergebracht in een onafhankelijke

organisatie: de Schweizerische

Trassenvergabestelle (TVS). SBB/BLS hebben

een nationale concessie. Daarnaast komen de

Kantons en de vervoerders het regionale

aanbod overeen in onderhands gegunde

contracten.

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

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

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

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

Context:

- *De federale spoorwegen (SBB) hebben een holding structuur.*
- *SBB en BLS hebben een nationale concessie maar de federale overheid stuurt sterker via de aandeelhoudersrol dan via contract.*
- *Regionale diensten worden onderhands gegund door de Kantons (i.s.m. de federale regering) aan vervoerders (waar de Kantons vaak geheel of gedeeltelijk aandeelhouder van zijn).*
- *De capaciteitsverdeling is ondergebracht in een onafhankelijke organisatie: de Schweizerische Trassenvergabestelle (TVS), die de capaciteit verdeelt samen met die van een aantal andere vervoerders/infrastructuurbeheerders (m.n. SBB, BLS en SOB).*
- *Verder vindt uitvoering van vervoer over elkaar's lijnen plaats in de vorm van horizontale contracten."*

Voorbeeld 1: Investeringsprogramma ‘Bahn2000’

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

Voorbeeld 2: Lange termijn infrastructuurplanning

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

Casus coördinatie Klokvaste dienst- regeling en knopen

Een klokvaste dienstregeling met vaste overstapknooppunten zorgt voor de efficiëntst mogelijke benutting van beschikbare infrastructuur en voor aantrekkelijke diensten voor de reizigers. Standaard in, bijvoorbeeld, Nederland en Zwitserland. Streven nu ook landelijk in Duitsland

Der Taktfahrplan
Kürzere Reisezeiten im Schienenpersonnenverkehr, optimierte Transportkosten und die Verdichtung von Taktverkehren – das alles ermöglicht der Deutschlandtakt. Doch wie funktioniert das?

Was ist der Vorteil?
Gleiche Abstände- und Abfahrzeiten
Das Ziel des optimalen Taktfahrplans ist es, dass Züge aus Nah- und Fernverkehr im ganzen Netz gleichmäßig zu wichtigen Bahnhöfen hin- und herkommen und Abfahrten und unterbreitbar Anschluss haben.

Einfaches Zustiegen und entspanntes Umsteigen
Das führt zu kürzeren Umsteigezeiten an den Bahnhöfen. Zudem ist ein genauerer Fahrplan für die Reisenden übersichtlicher und lässt sich leichter merken.

Wie funktioniert's?
Der Takt bestimmt das Rhythmus
Die Züge sollen zu festen Takten aufeinander abgestimmt an einer Bahnhof ankommen. Ermöglicht wird dies durch einen sich ständig wiederholenden Takt innerhalb des Netzverkehrs. Dadurch kann auch der Schienenpersonverkehr besser angefahren werden. Dieser Optimierung kann nur funktionieren, wenn die Kapazitäten der Bahnhöfe zwischen zwei Takten von der Taktdauer durch einwärts eines Verkehrsverlaufs harmonisieren.

Die einfache Faustregel für die Taktdauer ist die 30-60-90 Minuten-Fahrzeitintervalle in diesem Zeitabstand sollen die Umsteigezeit für eine optimale Taktung liegen.

Ein Beispiel:
Taktzeiten
Feste An- und Abfahrzeiten zu gleichen Takt
alle 30 Min. alle 60 Min.

Was muss dafür getan werden?
Streckengeschwindigkeit anpassen
Die wohl einfachste Methode um die Bahnhöfe im Takt zu erreichen, ist die Streckengeschwindigkeit für die Züge anzupassen. Es kommt dabei nicht darauf an, überall die Strecken für maximale Streckengeschwindigkeit auszubauen. Die Züge müssen so schnell fahren, wie es für das Erreichen des nächsten Bahnhofs im vorgeplanten Zeitraum nötig ist. Umgekehrt: Wo weniger Minuten fehlen, um zwei Bahnhöfe optimal zu verbinden, ist zusätzlicher Ausbau für höhere Streckengeschwindigkeit nötig.

Schiemnetz ausbauen
Das Verkehrsmittel muss dem Taktfahrplan angepasst und im Hinblick auf Fahrzeiten und Kapazitäten progressiv ausgebaut werden.

Ausbau der Bahnhöfe (Knotenpunkte)
Um optimale Umsteige zu ermöglichen, müssen auch die Bahnhöfe so ausgebaut sein, dass sie einen reibungslosen Zügeverkehr und zielgerichtetes Umsteigen ermöglichen.

Deutschlandtakt

“De treinen rijden ieder uur op dezelfde tijden”

Het concept is in Nederland bekend en voor de meesten treingebruikers vanzelfsprekend maar een dergelijke bedieningspatroon is niet overal vanzelfsprekend, getuige de praktijk in andere landen. Een dergelijke dienstregeling ontstaat niet ‘vanzelf’ maar is het resultaat van een lange-termijnvisie.

Ook in Zwitserland staat het concept centraal in het gehele OV-systeem, met name ook met het concept “Bahn 2000” waar dienstregeling, materieel en infrastructuur stapsgewijs op elkaar aangepast zijn om de klokvaste knooppuntendienstregeling te kunnen bieden. **Voordelen voor de reizigers van een klokvast dienstregeling:**

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

Het Duitse ministerie heeft recenter “**Deutschlandtakt**” als doel-dienstregelings-concept ontworpen, en het principe in de wetgeving verankerd voor wat betreft infrastructuurplanning, niet voor wat betreft het gebruik ervan.

- Daarmee moet, analoog aan de langjarige Nederlandse (en Zwitserse) praktijk, het adagium “Eerst de dienstregeling, dan de infrastructuur” leidend worden.
- Deutschlandtakt geldt dan als plan en sturing van het ministerie naar de infrastructuurbeheerder toe (thans DB InfraGo, eerder DB Netze).

Een aantal aandachtspunten staan daarbij nog open:

- De coördinatie tussen verschillende concessieverleners en vervoerders.
- De inpassing, regulering en coördinatie van OT-vervoerders met de vraag ‘hoe’ en in welke mate (volledige frequentie?, hele dag?) die klokvaste diensten zullen ontstaan: via vrije markt alleen? en/of contracten?, of anders?

Fahrplanbasierte Infrastrukturentwicklung: ein Paradigmenwechsel

Bisheriger Ansatz: Nachfrage → Infrastruktur → Fahrplan → Betrieb

Neuer Ansatz: Nachfrage → Fahrplan → Infrastruktur → Betrieb

Deutschlandtakt

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



In Oostenrijk worden treindiensten hoofdzakelijk onder concessie uitgevoerd door de ÖBB (staatsspoorwegen). Op de hoofdlijn Wenen-Salzburg is er sinds 2012 concurrentie door opentoegeangvervoerder WESTbahn. Ook de treindiensten van de ÖBB worden op deze corridor in open toegang aangeboden (dus zonder concessie).

Concurrentie heeft geleid tot een groei in aanbod en gebruik op Wenen – Salzburg (ca. 300 km):

- ÖBB (staatsspoorwegen):
2 Railjet/IC treinen/uur
van ca. 5u t/m ca. 21u (+ enkele treinen)
- Westbahn:
2 treinen/uur (soms 1 trein/uur) van ca. 6u t/m ca. 20u

De treindiensten van WESTbahn zijn intussen in 2023 ook verlengd tot Innsbruck (ca. 500 km) en in 2024 tot Bregenz (ca. 700 km). Het bedrijf bedient overigens ook bestemmingen in Duitsland: München (2022) en Stuttgart (2025). NB: Het gaat hier om verbindingen waarop reizigers gemiddeld veel langere afstanden afleggen (ca. 200 km per reis) dan in Nederland gebruikelijk is (gem. ca. 40 km per reis).

Over de periode is ook instabiliteit (toe- en uittreding) geconstateerd, met substantiële aanpassingen in de diensten in relatie tot aan- en verkoop van materieel, terwijl WESTbahn zich ook steeds meer lijkt te schikken in het 'standaard' model van het spoor in Oostenrijk (patroonmatig).

Op het vlak van tarifiering heeft de concurrentie ook voor vernieuwing en lagere tarieven gezorgd, maar ook voor een gebrekkige tariefintegratie, ook met regionale tarieven (overstap tussen treindiensten). Dit is echter nu deels weer gecompenseerd door de invoering van het landelijke KlimaTicketÖ, die door alle vervoerders wordt geaccepteerd.

Oostenrijk probeert te sturen op een patroonmatige knooppunt-dienstregeling om optimaal gebruik van de infrastructuur en aansluiting naar regionale vervoerdiensten te realiseren. Ook investeert de overheid fors in infrastructuur om dit doelnetwerk te realiseren en ÖBB Infra neemt dit in de Netverklaring op (zie afbeelding).

4.2.3 Symmetrical clockface passenger traffic

The [Comprehensive Traffic Plan](#) for Austria lays out the aims and strategies of traffic policy up to 2025. The railway system will see sufficient rail infrastructure development (Zielnetz 2025+) to permit the gradual introduction of symmetrical clockface passenger traffic. The basis for this is the node-transit-node model, where by train connections are established between transport operators (nodes) and transit times (transits).

For the 2024 running timetable period, the status of rail infrastructure development allows the following node-transit-node model to be operated:



Figure 1: Node-transit-node model

Bron afbeelding: Network Statement 2025 ÖBB Infra

Concurrentie door open toetreding levert uitdagingen op voor dit doel. Concurrente aanvragen door vervoerders voor de meest rendabele treinpaden hebben al geresulteerd in de noodzaak tot compromissen in het capaciteitsverdelingsproces, die afwijken van de door de overheid beoogde knooppunt-dienstregeling.

In de knoop in Amstetten, bijvoorbeeld, die bediend wordt door ÖBB en Westbahn: hoewel beiden bedrijven hier een treinpad voor de lange afstand krijgen en het aanbod toenam, leidde dit er ook toe dat het tijdvak van de aansluiting met regionale treindiensten hierdoor vergroot werd waardoor regionale treindiensten eerder moeten aankomen en later vertrekken, wat hun rijtijdspeeling verkort en omlopen verstoort. Niet alle treinen kunnen meer op elkaar aansluiten. Aangezien prioriteringsregels pas toegepast worden als er geen oplossing voor een capaciteitsconflict gevonden wordt, kon de prioriteit voor het patroonmatige knooppunt-dienstregeling niet worden toegepast.

Hoewel deze uitdagingen redelijk beperkt zijn gebleven op viersporige baanvakken (zoals vanuit Wenen), worden thans grotere uitdagingen ervaren op tweesporige en enkelsporige baanvakken. De verwachting is dat dit in de toekomst een nog grotere uitdaging kan gaan vormen. Oostenrijk heeft de spoorwegwetgeving aangepast om het in opdracht van de overheid ontwikkelde patroonmatige knooppunt-dienstregeling beter wettelijk te verankeren in relatie tot capaciteitsverdeling (strategische guidance bij het opstellen van een capaciteitsstrategie).

km	hour
0	0:00
6	0:06
60	0:27
126	0:51
190	1:16
215	1:32
246	1:45
249	1:50
317	2:30
405	3:22
460	3:52
460	4:05
522	4:41
583	5:07
608	5:43
702	6:29
437	3:42
451	3:51
437	4:05
510	4:22
512	4:35
539	5:05
582	5:18
609	5:40
646	6:14
662	6:23
667	6:28
671	6:36
679	6:41
681	6:44
684	6:47
692	6:53
702	7:06
704	7:10
712	7:19
714	7:33

Times shown are fastest timetabled journey from Wien Westbahnhof as in timetable 2025.

Bron afbeelding: Wikipedia (2024)



Postbus 15955
1001 NL Amsterdam
www.inno-v.nl
+31 20 423 13 23