

Vergaderjaar 2020–2021

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 919

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 december 2020

In het Algemeen Overleg Spoorordening van 9 september 2020 (Kamerstuk 29 984, nr.901), gevolgd door het VAO Spoorordening op 26 november 2020, heb ik met uw Kamer het debat gevoerd over mijn voorstel voor de hoofdlijnen van het integrale marktorderingsbesluit op het spoor na 2024¹. Ik heb uw Kamer een aantal toezeggingen gedaan waar ik in deze brief op terug kom. Ook geef ik aan hoe ik met de moties wil omgaan.

Vervolgstappen proces marktordening spoor en betrokkenheid stakeholders

De fractie van de ChristenUnie heeft verzocht om te vernemen wat het vervolgproces van de spoorordening is tot aan de concessieverlening in 2023, waarbij ook aandacht wordt besteed aan de borging van de betrokkenheid van onder meer Locov, Rover, ProRail en andere belanghebbenden daarbij. Bij het vervolgproces van de marktordening op het spoor staat het belang van de reiziger voor mij voorop en neem ik daarbij de netwerkqualiteit als uitgangspunt, in lijn met de motie van de leden Kröger en Laçin.²

In het kader van de uitwerking van de hoofdlijnen van het integrale besluit voor de marktordening op het spoor na 2024 werk ik niet alleen aan de nieuwe HRN-vervoerconcessie, maar ben ik tegelijkertijd ook aan de slag met het uitwerken van de marktverkenning internationale verbindingen op basis van open toegang, het vormgeven in samenspraak met de provincies van het uitgangspuntenkader decentralisatie en de stationsagenda. Bij deze trajecten betrek ik de stakeholders zoals de consumentenorgani-

¹ Het voorstel staat in mijn brief aan uw Kamer over de *Hoofdlijnen integrale besluit marktordening op het spoor na 2024*, Kamerstuk 29 984, nr. 899, d.d. 12 juni 2020.

² Motie van de leden Kröger en Laçin over het belang van de netwerkqualiteit als uitgangspunt bij de ordening van het spoor, Kamerstuk 29 984, nr. 910, d.d. 26 november 2020.

saties verenigd in het Locov (waaronder Rover), decentrale overheden, vervoerders en ProRail. Uiteraard informeer ik uw Kamer over de vervolgstappen. Aan het eind van mijn brief treft u een overzichtstabel aan met de planning van de diverse (tussen)stappen.

Volgende HRN-vervoerconcessie

Om in 2025 met een nieuwe vervoerconcessie voor het hoofdrailnet (HRN) van start te gaan doorloop ik een aantal stappen die wettelijk zijn vastgelegd in de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000). Ten eerste stel ik een beleidsvoornemen op waarin ik de eisen, ambities en voorwaarden die ik wil realiseren met de nieuwe HRN-vervoerconcessie verder uitwerk. De met uw Kamer gedeelde en besproken hoofdlijnen van het integrale marktorderingsbesluit vormen hiervoor de basis. Daarnaast werk ik in het beleidsvoornemen in meer detail uit hoe ik het proces tot aan de concessieverlening vormgeef, welke stappen zullen worden genomen en wat daarbij wordt uitgewerkt en op welke wijze ik de relevante stakeholders hierbij betrek, hieronder schets ik dat proces alvast op hoofdlijnen.

Zoals de procedure voorschrijft, consulteer ik voor het concept-beleidsvoornemen de consumentenorganisaties. Ik verwacht het beleidsvoornemen vervolgens in het voorjaar van 2021 aan uw Kamer te sturen. Na het debat met uw Kamer hierover zal ik het programma van eisen (PvE) opstellen. Het programma van eisen moet in elk geval betrekking hebben op de daaraan in de Wp2000 gestelde eisen (zoals een beschrijving van de algemene eisen die aan het te verrichten openbaar vervoer worden gesteld en een beschrijving van de bereikbaarheid in het gebied waarvoor een concessie wordt verleend en op de functie van het openbaar vervoer voor degenen die daarvan afhankelijk zijn). Het programma van eisen zal daarnaast een concrete vertaling van de ambities uit het beleidsvoornemen bevatten. Daarvoor is naar verwachting ongeveer een jaar nodig. Het programma van eisen leg ik, voordat ik het vaststel, voor aan uw Kamer. Ik verwacht dat ik het PvE in het voorjaar 2022 aan uw Kamer stuur. Tot slot stel ik de concept-concessie op die moet leiden tot de uiteindelijke concessieverlening in 2023. Het ontwerp van de concessie wordt voor een periode van acht weken aan de beide Kamers voorgelegd (artikel 64, vierde lid van de Wp2000). Na deze voorlegging kan de concessie formeel worden verleend, indien NS niet binnen vier dagen na bekendmaking van het voorgenomen besluit te kennen heeft gegeven de concessie niet zonder voorbehoud te aanvaarden (artikel 29a van de Wp2000).

Beleidskader open toegang

De fractie van de ChristenUnie vroeg mij in het Algemeen Overleg Spoorordening van 9 september jl. (Kamerstuk 29 984, nr. 901) om aandacht te besteden aan de eisen en zekerheden die ik kan stellen aan open toegang en opentoeegangvervoerders. Tijdens het VAO Spoorordening van 26 november jl. heeft de fractie van de SP de zorg geuit dat binnenlandse concessietreinen verdrongen zouden kunnen worden door opentoeegangvervoerders en daardoor het aanbod voor grote groepen reizigers verslechtert. Ik hecht eraan om het verschil te benadrukken tussen concessievervoer en opentoeegangvervoer. Bij concessievervoer kan ik afspraken maken over de kwaliteit en de frequenties, terwijl die mogelijkheid bij opentoeegangvervoer heel beperkt is. Ik kan een opentoeegangvervoerder immers niet verplichten om vervoer aan te (blijven) bieden want het gaat om een marktinitiatief. Met de HRN-vervoerconcessie wil ik een robuust vervoersaanbod bieden aan reizigers, gebaseerd op de verwachte reizigersvraag. In aanvulling daarop kan opentoeegang-

vervoer reizigers extra vervoermogelijkheden bieden. Bij de herziening van de capaciteitsverdelingsregels ben ik voornemens te regelen dat het binnenlands concessievervoer voorrang krijgt op het moment dat capaciteit schaars wordt ten opzichte van binnenlands opentoeegangvervoer. Daarmee leidt opentoeegangvervoer niet tot verdringing.

In het beleidskader open toegang ga ik in op de eisen en zekerheden die ik kan stellen aan opentoeegang en opentoeegangvervoerders. Ook in het beleidsvoornemen voor de nieuwe HRN-vervoerconcessie besteed ik aandacht aan de verhouding van het HRN-concessievervoer met opentoeegangvervoer. Het samenspel tussen concessievervoer en opentoeegangvervoer zie ik niet als doel op zich, maar als een mogelijkheid om de reizigers een zo goed mogelijk reisproduct aan te bieden. Ik stuur het beleidskader open toegang in het voorjaar van 2021 aan uw Kamer.

Marktverkenning internationale verbindingen in open toegang

Om het potentieel van internationaal spoorvervoer ten volle te benutten heb ik aangegeven dat ik kansen zie om de internationale verbindingen, inclusief het langeafstandsvervoer over de HSL-Zuid, vanaf 2025 door opentoeegangvervoerders te laten uitvoeren. Om een beeld te krijgen welk aanbod van internationale verbindingen tot stand komt onder open toegang, ben ik een marktverkenning gestart. Mijn uitgangspunt is dat voor de reiziger een aantrekkelijk aanbod van internationale verbindingen tot stand komt onder maatschappelijk gewenste voorwaarden ten aanzien van frequenties en comfort. In de marktverkenning onderzoek ik dat voor zowel de internationale langeafstandsverbindingen als de kortgrensoverschrijdende verbindingen die nu onder de HRN-concessie vallen. In aanvulling hierop kijk ik ook breder naar de potentie van andere internationale verbindingen van en naar Nederland (bijvoorbeeld voor nachttreinen³) conform mijn toezegging aan de fractie van GroenLinks. Ik betrek daarbij het voorstel Trans Europe Express 2.0 (TEE) dat is gepresenteerd door het huidige Duitse EU-voorzitterschap.

In de marktverkenning breng ik ook mogelijke knelpunten in kaart die toetreding van opentoeegangvervoerders in de weg staan en geef ik aan in hoeverre het mogelijk en wenselijk is om deze knelpunten weg te nemen. De fractie van de VVD vroeg tijdens het VAO Spoorordering aandacht voor het borgen van de prestaties op de internationale verbindingen door middel van instrumenten als «kritische prestatie indicatoren» (KPI's). Doordat het vervoer dat open toegangvervoerders aanbieden voor eigen rekening en risico is, is het stellen van KPI's aan dit type vervoer niet mogelijk. Voor concessievervoer is dat anders. In een concessie kan ik KPI's stellen aan het vervoer zoals ik dat doe aan het HSL-vervoer dat door NS wordt uitgevoerd. Als uit de marktverkenning blijkt dat een verbinding niet tot stand komt via open toegang en ik de internationale verbinding het beste kan vormgeven met een internationaal openbare dienst contract, dan bezie ik uiteraard welke KPI's ik kan en wil stellen, en in hoeverre dat andere of aanvullende KPI's zijn in vergelijking met huidige KPI-afspraken.

Voor de zomer van 2021 verwacht ik de eerste resultaten van de marktverkenning aan uw Kamer te sturen. Als inzichtelijk is geworden welk aanbod uit de markt tot stand komt en waar dat niet het geval is, bepaal ik daarbij per internationale verbinding de verdere strategie.

³ Onderzoek «Slapend onderweg: potentieel van de internationale nachttrein van en naar Nederland», KiM, 2019; bijlage bij kamerstuk 29 984, nr. 854.

Uitgangspuntenkader decentralisatie

Om bij mogelijke toekomstige decentralisaties van treindiensten een afgewogen keuze te maken in het belang van de reiziger, ben ik aan de slag met het opstellen van een toetsingskader: het uitgangspuntenkader decentralisatie. Hierin werk ik verschillende aspecten uit die ik omzet in een toetsingskader waarbij ik de breed gesteunde motie van het lid Schonis c.s.⁴ in betrek. Daarin worden een aantal uitgangspunten genoemd. Zo staat bij het decentraliseren het belang van de reiziger voorop en moet sprake zijn van een toegevoegde waarde voor het te decentraliseren spoor zonder nadeel voor het hoofdspoor. Provincies of vervoerregio's moeten een treindienst willen decentraliseren, de aanbesteding en exploitatie zelfstandig kunnen uitvoeren en de financiële lasten overzien en dragen.

In het kader benoem ik ten eerste de beleidsdoelen voor decentralisatie waarvoor overdracht van bevoegdheden voor één of meerdere treindiensten een geschikt instrument kunnen zijn, waaronder een beter reizigersproduct en netwerkoptimalisatie. Ten tweede breng ik de mogelijke voor- en nadelen van decentralisatie van treindiensten in kaart en de afweging die hierin te maken is, zoals voor het reizigersproduct, het netwerk, de sturingsmogelijkheden, de afstemming in de keten en de concurrentiedruk. Ten derde neem ik in het uitgangspuntenkader randvoorwaarden op en wettelijke, bestuurlijke en procedurele kaders die bij het decentraliseren van treindiensten gelden. Te denken valt dan aan de sturingswensen van de beoogde decentrale concessieverlener, de financiële en logistieke zekerheid en de mate van flexibiliteit in de bestaande concessieafspraken. Ik stel het uitgangspuntenkader op in samenspraak met onder andere de medeoverheden, ProRail en vervoerders.

Ik verwacht het uitgangspuntenkader in het voorjaar van 2021 aan uw Kamer te sturen zodat het kader toegepast kan worden bij mogelijke decentralisaties van treindiensten in de toekomst.

Stationsagenda

Om een meer integrale afweging van publieke (en andere) belangen op stations te kunnen maken, werk ik aan het opstellen van een stationsagenda. Daarmee wil ik beter kunnen inspelen op het toenemende maatschappelijke belang van stations als knooppunt (*hub*) en de ruimte voor en samenwerking tussen verschillende partijen op stations verder verbeteren. Ook besteed ik aandacht aan het aanbod en de vindbaarheid van (deel)vervoer. In de stationsagenda wil ik ook de positie van *community stations* meenemen in lijn met de motie van het lid Amhaouch⁵. Ik kijk of er een impuls kan worden gegeven aan het concept van *community stations* en verken samen met de (potentiële) initiatiefnemers, NS Stations en ProRail wat een zogenaamd *right to challenge* op stations juridisch en financieel betekent, en wat dit mogelijk oplevert. Tot slot neem ik in de stationsagenda operationele prestatie-indicatoren op ten aanzien van bijvoorbeeld reizigerswaardering, toegankelijkheid, transfer en sociale veiligheid.

Om te komen tot een stationsagenda werk ik de komende maanden een integrale visie voor stations uit. Ik start niet met een blanco vel, maar bouw voort op de goede ontwikkelingen die al zijn ingezet met de

⁴ Motie van het lid Schonis c.s. over over de uitwerking van het afwegingskader voor het decentraliseren van sprinterdiensten, Kamerstuk 29 984, nr. 914, d.d. 26 november 2020.

⁵ Motie van het lid Amhaouch over over een verkenning van de juridische en financiële betekenis van een «right to challenge» van stations, Kamerstuk 35 570 XII, nr. 33, d.d. 19 november 2020.

investeringen in de kwaliteit van stations en de ambities uit het Toekomstbeeld OV 2040. Bij het uitwerken van de agenda betrek ik belanghebbenden waaronder de decentrale overheden, de vervoerders, de aanbieders van deelmodaliteiten, consumentenorganisaties en experts op het gebied van stations. Ik wil zo borgen dat (toekomstige) ontwikkelingen als de reizigersgroei, het toenemend belang van stations als knooppunt en een mogelijk groeiend aantal vervoerders als gevolg van open toegang, op een goede manier plaats krijgen in de stationsagenda. Om de sturing op de stationsagenda goed te verankeren werk ik uit hoe ik dat juridisch het beste kan vormgeven.

Ik verwacht uw Kamer in het najaar van 2021 te informeren over de stationsagenda.

Toekomstige stappen voor het spoor

In mijn brief met de hoofdlijnen van het integrale marktorderingsbesluit op het spoor na 2024 heb ik aangekondigd dat we de komende jaren aan de slag gaan om te verkennen hoe we ook in de toekomst het maximale voor de reiziger uit het OV-systeem kunnen halen. In het kader van het Toekomstbeeld OV 2040 onderzoeken we de verdere uitbreiding van de capaciteit op het spoor en een betere benutting van het bestaande spoor, en kijken we ook naar de integratie tussen verschillende modaliteiten. Dit is een gezamenlijk proces van de OV-sector.

De toekomstige indeling van het spoornetwerk bepaalt mede de mogelijkheden voor meer marktopening, bijvoorbeeld door middel van aanbesteden van deelnetwerken. Om voorbereid te zijn op een toekomst met verdergaande marktopening, is het nodig om de juiste randvoorwaarden daarvoor uit te werken en voor zover mogelijk en wenselijk te creëren. Het Vierde Spoorwegpakket gaat immers uit van aanbesteden, tenzij. Uit het onderzoek *Vervoerconcessie HRN: Praktische voorwaarden en aandachtspunten bij gunning*⁶, blijken er meerdere opties voor de inrichting van de marktordering op het spoor te zijn, met elk voor- en nadelen. Dit onderzoek vormt onder ander de basis voor de vervolgonderzoeken die in komende jaren in gang gezet zullen moeten worden.

Hoe dan ook is het bij een mogelijke toekomstige grotere reizigersvraag, meer vervoerders als gevolg van open toegang en een drukker netwerk essentieel om adequate sturing en coördinatie binnen de spoorsector te organiseren om zo de publieke belangen goed te kunnen borgen en het gelijke speelveld op de spoormarkt. In 2021 wil ik daarom starten met een inventarisatie van de wijze waarop de *governance* (sturing en coördinatie) van het spoorsysteem ingericht moet worden om meer marktopening te kunnen accommoderen en indien gewenst op termijn (delen van) het netwerk te kunnen aanbesteden. Daarvoor wil ik eerst goed zicht krijgen op de taken die moeten worden gekwalificeerd als systeemtaken in het stelsel en nu worden uitgevoerd binnen (of buiten) de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet. Die systeemtaken zullen mogelijk op termijn duidelijker afgebakend moeten worden of onafhankelijk georganiseerd moeten worden (mogelijk via wet- en regelgeving) om zo het gelijk speelveld bij meer marktopening op het spoor goed te kunnen blijven borgen.

⁶ Onderzoek *Vervoerconcessie HRN: praktische voorwaarden en aandachtspunten bij gunning*, inno-V m.m.v. ProRail en Van Doorne advocaten (2020). Het onderzoek is een bijlage bij brief *Hoofdlijnen integrale besluit marktordering op het spoor na 2024*, Kamerstuk 29 984, nr. 899, d.d. 12 juni 2020.

Raildenktank

In reactie op de motie van de leden Palland en Amhaouch⁷ over een innovatieve raildenktank heb ik tot slot aangegeven dat ik het idee van een raildenktank een sympathiek idee vind en dat ik in de geest van deze motie met partijen zal overleggen over de mogelijkheden en de beste vorm om een raildenktank te realiseren. Ik informeer uw Kamer hier in het voorjaar van 2021 over.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer

⁷ Motie van de leden Palland en Amhaouch over een innovatieve raildenktank opzetten, Kamerstuk 29 984, nr. 913, d.d. 26 november 2020.

Overzicht verwachte timing vervolgstappen

Beleidsvoornemen nieuwe HRN-vervoerconcessie	Voorjaar 2021
Beleidskader open toegang	Voorjaar 2021
Voorstel innovatieve raildenktank	Voorjaar 2021
Uitgangspuntenkader decentralisatie treindiensten	Voorjaar 2021
Marktverkenning internationale verbindingen in open toegang	Voor zomer 2021
Stationsagenda	Najaar 2021
Programma van Eisen nieuwe HRN-vervoerconcessie	Voorjaar 2022
Concept HRN-vervoerconcessie	2023