Algemene Bestuursdienst
*Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*

# Kiezen voor een goed spoor

## Scenario's voor ordening en sturing op het spoor na 2024

ABDTOPConsult

*Dichtbij en onafhankelijk*

**Colofon**

**ABDTOPConsult**
*Dichtbij en onafhankelijk*

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.algemenebestuursdienst.nl

Drs. P.J.C.M. (Peter) van den Berg
Mr. J. (Hans) van der Vlist

Met ondersteuning van
*Maarten Burggraaf*
*Nicky Hoogveld*
*Geert Koskamp*
*Niels Muselaers*
*Lara Verhagen*
*Aimée Verhulsdonck*
*Joost van der Vleuten*

Illustraties
*TODAY - Utrecht*

Den Haag, 31 maart 2017

**ABDTOPConsult**

*De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interim opdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.*

# Voorwoord

Wat een voorrecht om als onafhankelijk onderzoeksleiders met een jong en divers samengesteld team te mogen werken aan deze onderzoeksopdracht naar scenario's voor de ordening en de sturing op het spoor. In oktober hebben we met het team een mooie start gemaakt en zijn we druk geweest met het ordenen en begrijpen van de vele beschikbare rapporten en andere informatiebronnen. Dat gaf ons de basis om gesprekken te voeren en gericht vragen te stellen aan alle relevante partijen rond het spoor. Dit ging gepaard met veel reizigerskilometers met het openbaar vervoer.

Alle partijen hebben op onze vragen inhoudelijk gereageerd en in gesprekken hun inzichten en standpunten met ons gedeeld. In verdiepende sessies met betrokken partijen, wetenschappers en experts hebben we onze kennis en inzichten verder kunnen verdiepen. Ook het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid heeft bijgedragen aan het beantwoorden van onze kennisvragen. De bereidheid om mee te werken was groot en dat heeft ons veel nuttige informatie opgeleverd.

Aanvullend onderzoek hebben we laten uitvoeren naar buitenlandse ervaringen met overheidssturing op het spoor en naar sturing door de overheid bij vervoerconcessies. Desondanks resteren er vragen die we met dit onderzoek niet kunnen beantwoorden. We doen suggesties om de komende jaren de informatievoorziening ten behoeve van toekomstige besluitvorming verder te verbeteren.

Op uitnodiging van FNV Spoor, van de ondernemingsraad van ProRail en van de Federatie van Mobiliteitsbedrijven Nederland hebben we werkbezoeken in het land afgelegd. Daar kijken we met veel plezier op terug. Het heeft ons een beeld gegeven van de praktijk, waarin mensen met hart en ziel samenwerken aan optimaal gebruik van het spoor in het belang van de reiziger.

Tijdens ons onderzoek is het Toekomstbeeld Openbaar Vervoer 2040 "Overstappen naar 2040" vastgesteld. Voor deze blik op de toekomst blijkt in de sector breed draagvlak te bestaan. Tegelijkertijd heeft de Europese Unie het Vierde Spoorwegpakket gepubliceerd. Zoals in de opdracht lag besloten hebben we het onderzoek in goede afstemming met ACM uitgevoerd. In het rapport is de reactie van ACM opgenomen.

Met de tomeloze inzet van ons team en de royale medewerking van velen hebben we een mooie reis gehad en hebben we zonder vertraging ons eindstation bereikt. Wij hopen dat het rapport mag bijdragen aan weloverwogen besluitvorming en aan een bestendige koers voor een goed en betaalbaar spoorvervoer in Nederland.

Wij bedanken allen die ons hebben geholpen om ons onafhankelijke onderzoek met dit rapport te kunnen voltooien.

Hans van der Vlist
Peter van den Berg

# Managementsamenvatting

In haar rapport 'De reiziger in de kou' heeft de parlementaire enquêtecommissie Fyra stevige conclusies getrokken. De commissie sprak over tweeslachtige relatie tussen de Staat en NS en het ontbreken van een toekomstvisie op de ordening op het spoor. De commissie heeft aanbevolen om tijdig te starten met het voorbereiden van besluitvorming die raakt aan de ordening op het spoor en hiertoe een aantal logische en consistente scenario's uit te werken. Deze aanbeveling is door het kabinet overgenomen en vertaald in een onderzoeksopdracht:

> *Werk vier hoofdscenario's uit voor de ordening op het spoor na 2024. Op basis van de uitgewerkte scenario's moeten conclusies kunnen worden getrokken over de meest effectieve borging van het publieke belang van goed en betaalbaar spoorvervoer en de mate van marktwerking die daarmee consistent is.*

De ordening van het goederenvervoer en het internationale reizigersvervoer wordt in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. Daarbij wordt aangenomen dat de (publieke) belangen rond deze vervoersmodaliteiten waar nodig door de overheid geborgd kunnen worden binnen de scenario's die in kaart zijn gebracht. We benoemen in het rapport bij welke scenario's dit extra aandacht vergt.

## Context en randvoorwaarden

De keuzes over de ordening moeten gemaakt worden in een dynamische context. Zo kan de wenselijkheid van scenario's worden beïnvloed door demografische en technologische trends. Naar verwachting neemt de totale mobiliteit in Nederland tot 2030 toe met 12 tot 23% en het aantal reizigerskilometers per trein met 26 tot 32%. Die groei zal niet gelijkmatig over Nederland verdeeld zijn. De verwachting is dat de mobiliteit in en rond de steden, in het bijzonder in en naar de Randstad, harder zal groeien dan elders. Individualisering en de opkomst van de deeleconomie leiden ook tot veranderingen in de vraag naar OV, terwijl technologische ontwikkelingen nieuwe mogelijkheden kunnen bieden om mobiliteitsopgaven aan te pakken.

Bij de besluitvorming moet bovendien rekening gehouden worden met vervoerskundige aandachtspunten en juridische randvoorwaarden. Gezien het streven van de Europese Unie naar een Europese markt voor personenvervoer per spoor, kan de Nederlandse situatie niet bezien worden zonder de EU-regelgeving daarbij te betrekken. Met het recent gepubliceerde Vierde Spoorwegpakket wordt in beginsel een beweging ingezet naar meer marktwerking. Bewegingen in een andere richting vereisen een degelijke juridische onderbouwing, en de Europese Commissie kan procedures starten als zij niet overtuigd is van die onderbouwing.

Ook vervoerskundige aspecten begrenzen de mogelijkheden om de ordening aan te passen. Er is geen sprake van een clean sheet. Infrastructurele aanpassingen zijn kostbaar en institutionele wijzigingen vergen tijd. Hierdoor kunnen keuzes voor de toekomst slechts geleidelijk gerealiseerd worden. Dat betekent dat de scenario's verschillen in het te doorlopen transitiepad.

## Sterktes en zwaktes in prestaties en ordening

Het Nederlandse personenvervoer per spoor levert behoorlijk goede prestaties. Nederland heeft een goed spoornetwerk met veel directe verbindingen en goede aansluitingen. Dit netwerk

wordt goed benut. Rekening houdend met de drukte op het spoor is de punctualiteit in Nederland gemiddeld hoog. Door de intensieve benutting en de wijze waarop spoorvervoer in Nederland is georganiseerd is treinvervoer relatief efficiënt en van goede kwaliteit. Daarbij zijn de kwaliteit van veel stations en de reisinformatie de laatste jaren duidelijk verbeterd. Het druk bereden spoor is echter kwetsbaar bij verstoringen en loopt tegen de grenzen van zijn capaciteit aan, terwijl reizigers vooral in de spits last hebben van overvolle wagons.

De behoorlijk goede prestaties gaan gepaard met kwetsbaarheden in de ordening. Velen wijzen op inconsistenties in de ordening en de beperkte regie ter borging van integrale besluitvorming. Ook wordt er op gewezen dat het publieke belang te weinig centraal staat. In dit rapport is dat als volgt omschreven: Het spoor moet optimaal bijdragen aan een snelle, veilige, comfortabele en betaalbare reis van deur tot deur voor de reiziger, tegen zo laag mogelijke kosten voor de belastingbetaler. In de (politieke) discussie over de ordening wordt vaak uit het oog verloren dat ordening en sturing slechts middelen zijn om goed en betaalbaar spoorvervoer voor de reiziger te realiseren.

## Consistente scenario's en effecten

Het belang van een consistente ordening in de spoorsector wordt breed onderschreven. Daarom zijn in dit rapport op basis van de verstrekte opdracht drie typen hoofdscenario's consistent uitgewerkt, met een aantal verkavelingsvarianten.

Het is moeilijk om de gevraagde effecten per scenario in kaart te brengen. Hoewel uitruilen te schetsen zijn tussen de verschillende scenario's, is het onmogelijk om een precieze link te leggen tussen een bepaalde ordening en de effecten die zullen gaan optreden. Deze hangen immers ook af van de wijze waarop binnen een scenario wordt gestuurd en van de gestelde beleidsprioriteiten op nationaal (en regionaal) niveau. Via een concessie kan worden gestuurd op betaalbaarheid (voor de reiziger en/of de belastingbetaler) of op kwaliteit van het product voor de reiziger. Ook in de sturing is variatie mogelijk: de concessieverlener kan kiezen voor sturing op detail of juist voor flexibiliteit in de concessie – en daarmee voor meer innovatie en wellicht grotere adaptiviteit. Tevens kan op verschillende manieren gestuurd worden met het eventuele staatsaandeelhouderschap van NS of de wijze van subsidiëring van de spoorsector. Uiteindelijk bepalen de ordening, de sturing en de prioriteiten die beslissers daarbij stellen samen welke effecten zullen optreden.

**Model nationale vervoerder**

Het eerste model dat is uitgewerkt is het scenario waarin NS als nationaal vervoerder het gehele spoorvervoer in Nederland verzorgt op basis van onderhandse gunning. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) is in dit model verantwoordelijk voor de concessieverlening aan staatsdeelneming NS, in overleg voert met decentrale overheden om zo lokale wensen mee te kunnen wegen. Het ministerie van Financiën kan, in samenspraak met IenM, op aanvullende doelen sturen via zijn aandeelhoudersbevoegdheid. Hoewel de stelselverantwoordelijkheid voor de deur-tot-deur reis berust bij IenM, kan het verschillende taken die daaruit voortvloeien beleggen bij NS.

Het model nationale vervoerder heeft als voordeel dat schaal-, scope- en netwerkvoordelen op het spoornetwerk maximaal kunnen worden benut. Infrastructuurbeheer en spoorvervoer (ProRail en NS) worden zo veel mogelijk onder één paraplu gebracht, waarbij taken als de capaciteitsverdeling en de heffing van de gebruiksvergoeding mogelijk in een andere organisatie ondergebracht moeten worden om te blijven voldoen aan Europese wet- en regelgeving, en ter borging van de positie van goederenvervoerders en internationale personenvervoerders. In dit

model doet slechts één binnenlandse personenvervoerder de Nederlandse stations aan en is het daarom niet nodig om de bestaande (eigendom)structuur rondom de stations aan te passen. Het gebrek aan concurrentie brengt wel het risico mee van lagere kwaliteit van spoorvervoer of hoge kosten.

**Concurrentiemodel**

In het concurrentiemodel (dat de scenario's 3 en 4 omvat) wordt in verschillende verkavelingsvarianten het gehele nationale spoorvervoer openbaar aanbesteed. NS wordt in dit model een vervoerder als alle andere vervoerders. ProRail en NS kunnen in geen geval 'onder dezelfde paraplu' worden gebracht, omdat dit kan leiden tot een ongelijk speelveld tussen NS en andere vervoerders. Om diezelfde reden wordt NS geprivatiseerd en IenM zal, op grond van zijn stelselverantwoordelijkheid, zelf of via een onafhankelijke partij zorg moeten dragen voor de integraliteit van het spoorvervoer als onderdeel van de deur-tot-deur reis. De stations kunnen niet langer eigendom zijn van (één van de) vervoerders, maar moeten worden ondergebracht in een organisatie die daar los van staat. Dit kan ProRail zijn of een andere (nieuwe) organisatie.

In dit model zijn voordelen te verwachten van de concurrentiestrijd tussen vervoerders. Die kunnen, afhankelijk van de gekozen sturing, neerslaan in een lagere prijs van het spoorvervoer voor de reiziger en/of belastingbetaler en/of een hogere kwaliteit van het spoorvervoer. Efficiëntieslagen kunnen gemaakt worden op het gebied van overheadkosten, personeelsinzet, arbeidsvoorwaarden en materieel. Afhankelijk van de verkavelingswijze kunnen ook voordelen voortvloeien uit het regionale maatwerk dat regionale overheden kunnen bieden als zij verantwoordelijk worden voor de concessieverlening op regionaal niveau. De positieve ervaringen van veel betrokkenen bij de decentralisaties en invoering van concurrentie op regionaal niveau bevestigen dit.

Nadeel van het concurrentiemodel is dat het steeds uitdagender wordt om de vereiste afstemming te bereiken, naarmate er meer partijen actief zijn op en rond het spoor. Deels hangt dit ook af van de mate waarin verschillende vervoerders gebruik maken van dezelfde sporen en stations ('samenloop'). Verkavelingsvarianten kunnen aanpassingen vereisen van de infrastructuur. Soms zijn de kosten daarvan beperkt (bijvoorbeeld bij separate aanbesteding van stoptreinen en intercity's), maar in andere gevallen kan het miljarden euro's kosten (zoals wanneer een harde knip tussen regio's wordt aangebracht). De verkaveling kan ook direct effect hebben op het reisgenot, wanneer het voor de reiziger resulteert in extra overstappen.

**Hybride model**

Tot slot is er een drietal hybride scenario's uitgewerkt (2 a, b en c). In een hybride model wordt het model nationale vervoerder toegepast op het al dan niet verkleinde hoofdrailnet (HRN). Het HRN zal vooral de druk bereden delen van het spoor omvatten, waar de baten van een geïntegreerd netwerk het hoogst zijn. Het concurrentiemodel wordt toegepast op de decentrale lijnen, waar de baten van (horizontale en verticale) integratie vermoedelijk lager zijn dan de verwachte (efficiëntie)opbrengsten van concurrentie.

Binnen dit hybride model zijn, bezien vanuit de huidige situatie, twee fundamenteel verschillende ontwikkelingsrichtingen te onderscheiden. Er kan enerzijds een stap worden gezet in de richting van het model nationale vervoerder (scenario 2a). Daarbij wordt het huidige HRN steeds onderhands gegund aan NS met afspraken voor prestatieverbetering. Ook worden – binnen de grenzen van de Europese wet- en regelgeving – ProRail en NS dichter bij elkaar gebracht. Anderzijds kan een stap worden gezet in de richting van het concurrentiemodel. Een bescheiden stap is om die benadering 'voorwaardelijk' in te zetten, met een terugvaloptie in de concessie: als de vervoerder op het HRN onvoldoende presteert, wordt overgegaan tot

openbare aanbesteding van (delen van) het HRN (scenario 2b). In dat geval ligt het voor de hand af te spreken dat NS bij die openbare aanbesteding niet mag deelnemen. Een verdergaande stap is om direct over te gaan tot verdere decentralisatie en openbare aanbesteding van delen van het HRN (scenario 2c). Daarbij is een aantal verkavelingsopties mogelijk.

In de hybride scenario's is het enerzijds mogelijk om de organisatie rond de stations ongewijzigd te laten en via de Spoorwegwet te borgen dat regionale vervoerders onder eerlijke voorwaarden toegang krijgen tot stationsfaciliteiten. NS blijft in het hybride model immers vervoerder op alle grotere stations in Nederland. Anderzijds is het denkbaar om – vooral bij verdergaande verkaveling van het HRN of het decentraliseren van de stoptreinen (scenario 2c) – de stations onder te brengen in een organisatie die losstaat van vervoerders. Dit is ook aan te bevelen als (in scenario's 2b en 2c) regulering onvoldoende effectief blijkt of men risico's op een ongelijk speelveld structureel uit wil sluiten.

De stap binnen het hybride model in de richting van het model nationale vervoerder (scenario 2a) heeft als voordeel dat schaal-, scope- en netwerkvoordelen op het spoornetwerk beter kunnen worden benut en dat minder afstemming noodzakelijk is. Een nadeel is het gebrek aan (dreiging van) concurrentie en daardoor het ontbreken van een marktprikkel tot efficiënt opereren. Een stap in de richting van het concurrentiemodel (scenario 2b) leidt tot een verbeterde onderhandelingspositie van de concessieverlener, die beschikt over vooraf kenbare terugvalposities. Een sterke terugvaloptie kan de huidige vervoerder vrijwel net zo goed disciplineren als concurrentie zelf (scenario 2c).

**HSL-Zuid**
In de onderzoeksopdracht wordt gevraagd bij de scenario's de optie uit te werken waarbij de Hoge Snelheidslijn-Zuid (HSL-Zuid) wel of juist niet wordt afgesplitst van het hoofdrailnet. In beginsel kan deze lijn openbaar worden aanbesteed. Dan zal de samenloop toenemen op die delen van de HSL-Zuid corridor die overlappen met het HRN. Dat zal extra inspanningen vereisen om te zorgen voor goede afstemming tussen de HRN-vervoerder en andere vervoerders op het tracé tussen Amsterdam en Hoofddorp en rondom Rotterdam en Breda. Openbare aanbesteding is vanzelfsprekend in een concurrentiemodel (scenario 3 en 4). Daarnaast ligt het – als in de midterm review van de huidige HRN-vervoerconcessie in 2019 blijkt dat NS aanhoudend ondermaats presteert – ook in het hybride model 2b voor de hand om deze lijn in de aanloop naar 2025 openbaar aan te besteden. Onderhandse gunning als onderdeel van het HRN is vanzelfsprekend als gekozen wordt voor het model van de nationale vervoerder.

**Transitierisico's en -kosten**

De scenario's die uitgaan van één nationale vervoerder (scenario 1) of een puur concurrentiemodel (scenario 3 en 4) kennen aanzienlijke transitierisico's en –kosten. Vooral bij een verkaveling in regio's is sprake van hoge eenmalige kosten, omdat substantiële aanpassing nodig is van de spoorinfrastructuur en stations. Bij andere verkavelingsvarianten zijn dergelijke investeringen in de infrastructuur en stations beperkt. Of verdere investeringen nodig zijn, hangt af van de eventuele wens tot netwerkoptimalisaties of de wens om samenloop te voorkomen.

Aan vooral scenario 1 zijn ook juridische risico's verbonden. De mogelijkheden om vervoerconcessies onderhands te gunnen worden immers beperkt door het Vierde Spoorwegpakket. Een besluit om het gehele spoornet onderhands te gunnen aan NS dient stevig onderbouwd te worden. Gezien de positieve ervaringen met het openbaar aanbesteden

van decentrale spoorlijnen is het zeer de vraag of een dergelijke onderbouwing stand zal houden bij de (Europese) rechter.

## Naar een goed spoor

Met de uitwerking van deze scenario's en de effecten hiervan is beoogd politici en beleidsmakers te helpen bij het maken van toekomstige keuzes over de ordening en sturing op het spoor. Belangrijk daarbij is in ogenschouw te nemen dat ordening en sturing op het spoor uiteindelijk slechts middelen zijn om het publieke doel te dienen van een snelle, veilige, comfortabele en betaalbare reis van deur tot deur voor de reiziger.

Het huidige spoornetwerk en de met elkaar samenhangende instituties rondom het spoor zijn in belangrijke mate het resultaat van een lange geschiedenis. Het doorvoeren van grotere veranderingen is kostbaar en vergt tijd. En de huidige spoorprestaties gelden - hoewel er zeker ruimte is voor verbeteringen - als behoorlijk goed. In plaats van te kiezen voor een *big bang*, verdient het eerder aanbeveling om met stapsgewijze wijzigingen in ordening en sturing de sterktes van het Nederlandse spoorvervoer verder te ondersteunen en zwaktes te verhelpen. Dat biedt ruimte voor een lerende aanpak en maakt het mogelijk om transitierisico's en kosten in te perken. Dat is des te meer nodig zolang nog onbekend is hoe Europese Commissie, EU-lidstaten en (Europese) rechters zullen omgaan met het recent gepubliceerde Vierde Spoorwegpakket.

Met een stapsgewijze aanpak kan vandaag al begonnen worden. Een dergelijke aanpak zou er als volgt uit kunnen zien.

Vanaf nu zou kunnen worden begonnen met het invoeren van no-regret maatregelen en het verbeteren van de kennispositie. In dit rapport worden mede op basis van de sterkte-zwakteanalyse verschillende no-regret maatregelen genoemd (zie onderstaand kader) die bijdragen aan een betere ordening en sturing op het spoor en de keuzemogelijkheden in de toekomst vergroten. Ze zijn ook gericht op het verbeteren van de kennispositie van de overheid, om zorgvuldige besluitvorming over de ordening en sturing op het spoor mogelijk te maken.

**No-regret maatregelen**

- Versterk de kennisfunctie en regierol van IenM voor betere met regionale overheden afgestemde besluitvorming;
- Ontwikkel een sectorbrede onafhankelijke monitor, voor jaarlijkse meting van de prestaties van alle concessies met dezelfde methodiek en in een uniform format, zodat de resultaten met elkaar vergeleken kunnen worden;
- Verbeter de kwaliteit van de sturing via concessievoorwaarden, het toezicht en de handhaving. Laat 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 openbare aanbestedingen;
- Verbeter het reisgemak, bijvoorbeeld door realisatie van Nederland-brede 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.

In 2019 is er meer informatie beschikbaar om te kiezen voor een spoor richting meer concurrentie en/of decentralisatie, of juist richting het model van de nationale vervoerder en verdere integratie daarvan met de infrastructuurbeheerder. Voor 2019 als ijkpunt pleit ook dat dan bij de midterm review de prestaties van NS op het hoofdrailnet zijn geëvalueerd en dat in detail is onderzocht in hoeverre het operationeel tot problemen leidt wanneer meerdere personenvervoerders hetzelfde spoor en dezelfde stations gebruiken (samenloop). Als er in 2019 politieke besluitvorming plaatsvindt over één van deze sporen, is er voldoende tijd om richting 2025 de benodigde aanpassingen door te voeren.

In lijn met de onderzoeksopdracht wordt in dit rapport geen voorkeur uitgesproken voor één van de scenario's. Elk van de scenario's kan in principe het publiek belang van goed en betaalbaar spoorvervoer dienen. Met de titel van dit rapport wordt dan ook niet onbewust aangemoedigd om 'een' goed spoor te kiezen, in plaats van 'het' goede spoor. De keuzes van nu beïnvloeden de mogelijkheden en transitiegevolgen voor keuzes later. Hoe ook gekozen wordt, het belang van bestendigheid, duurzaamheid en consistentie van de gemaakte keuzes is groot, zowel voor de sector als voor de reiziger.

# Inhoudsopgave


Voorwoord ..... i

Managementsamenvatting ..... iii

1 Inleiding ..... 1

*1.1 Aanleiding ..... 1*

*1.2 Onderzoeksopdracht ..... 2*

*1.3 Publieke belangen ..... 3*

*1.4 Aanpak ..... 3*

*1.5 Leeswijzer ..... 4*

2 Context ..... 7

*2.1 Ontwikkelingen ..... 7*

*2.2 Europese juridische randvoorwaarden ..... 9*

*2.3 De Europese spoormarkt ..... 10*

*2.4 Kenmerken spoorvervoer ..... 12*

*2.4.1 Personenvervoer per spoor als onderdeel van de deur-tot-deur reis .. 12*

*2.4.2 Logistiek beperkende factoren ..... 14*

3 Het Nederlandse spoor: de huidige situatie ..... 19

*3.1 Nulscenario ..... 19*

*3.1.1 De spoorweginfrastructuur ..... 19*

*3.1.2 Het spoorvervoer ..... 20*

*3.1.3 De stations ..... 23*

*3.1.4 Sturing en samenwerking ..... 24*

*3.1.5 Toezicht ..... 24*

*3.2 Sterkte- en zwakteanalyse ..... 27*

*3.2.1 Sterktes en zwaktes in resultaten ..... 27*

*3.2.2 Sterktes en zwaktes in de ordening ..... 28*

4 Scenario's ..... 31

*4.1 Model nationale vervoerder ..... 32*

*4.1.1 Ordening ..... 32*

*4.1.2 Sturing in het model ..... 35*

*4.2 Concurrentiemodel ..... 38*

*4.2.1 Ordening ..... 38*

*4.2.2 Verkaveling ..... 40*

*4.2.3 Aanbesteding HSL-Zuid ..... 41*
*4.2.4 Sturing in het model ..... 44*
*4.3 Hybride model ..... 51*
*4.3.1 Ordening ..... 51*
*4.3.2 Verkaveling ..... 54*
*4.3.3 Sturing in het model ..... 54*
*4.4 No-regret maatregelen ..... 56*
5 Mogelijke effecten ..... 59
*5.1 Effecten voor de reiziger ..... 59*
*5.1.1 De kwaliteit en prijs van het product ..... 59*
*5.1.2 Verkaveling en overstappen ..... 61*
*5.1.3 Dynamische effecten – innovatie ..... 62*
*5.2 Effecten voor de dagelijkse operatie ..... 63*
*5.2.1 Schaal-, scope en netwerkeffecten ..... 63*
*5.2.2 Effecten van samenloop ..... 66*
*5.3 Transitiekosten en risico's ..... 66*
*5.3.1 Transitiekosten ..... 67*
*5.3.2 Juridische risico's ..... 68*
6 Tot besluit – naar een goed spoor ..... 69

Bijlagen ..... 73
Bijlage 1: De Opdracht ..... 74
Bijlage 2: Vragenbrief ..... 83
Bijlage 3: Overzicht ontvangen reacties ..... 87
Bijlage 4: Betrokken personen en organisaties ..... 88
Bijlage 5: Stakeholderbijeenkomsten ..... 92
Bijlage 6: Opdrachtgevers ..... 94
Bijlage 7: Advies ACM ..... 95
Bijlage 8: Literatuurlijst ..... 98

## Overzicht informatieboxen


Nederland in het Europese speelveld ..... 12
Samenloop ..... 15
Decentralisatie van treinen ..... 17
De afstemming tussen infrastructuur en vervoer ..... 18
NS en ProRail onder één paraplu ..... 34
De positie van stations ..... 39
Bekostiging op het spoor ..... 47
Personeel en materieel ..... 48
No-regret maatregelen ..... 57
Schaal-, scope en netwerkvoordelen ..... 64
Veiligheid op het spoor en het toezicht daarop ..... 65

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

***De reiziger in de kou***

In haar rapport 'De reiziger in de kou'[1] trok de parlementaire enquêtecommissie Fyra stevige conclusies over de ordening op het Nederlandse spoor. Er was volgens de commissie sprake van een tweeslachtige relatie tussen de staat en NS, waarbij van NS enerzijds werd verwacht dat het functioneert als een zelfstandig bedrijf met winstdoelstelling en anderzijds dat het meebeweegt met de wensen van Tweede Kamer en kabinet. Dat bleek bijvoorbeeld bij de openbare aanbesteding van de Hoge Snelheidslijn-Zuid (HSL-Zuid) in 2001, waarbij het geen geheim was dat Kamer en Minister wilden dat NS die zou winnen. "Dat heeft het verloop van de aanbestedingsprocedure sterk beïnvloed en ertoe geleid dat het door het kabinet-Kok II zelfgekozen instrumentarium van een aanbesteding niet consequent is gehanteerd", aldus de commissie, met als gevolg dat het consortium NS/KLM een "exorbitant hoog en onrealistisch bod" uitbracht.[2] Daarmee won het de aanbesteding, mede omdat de Staat de biedingen voornamelijk op financiële criteria beoordeelde, en publieke belangen zoals kwaliteitsaspecten nauwelijks werden meegewogen.[3]

Eén van de achterliggende oorzaken van die gang van zaken was volgens de enquêtecommissie het ontbreken van een toekomstvisie op de ordening op het spoor. Zij constateerde dat kabinet en Tweede Kamer daardoor zwalkten tussen onder meer het verlangen een efficiënte en marktgerichte spoorsector te ontwikkelen en de wens NS te behouden als sterke nationale speler. Hoewel wisselende omstandigheden kunnen leiden tot herziening van beleid, spelen politieke overtuigingen vaak een grotere rol dan de wens consistent spoorbeleid te voeren, met oog voor het publiek belang en op basis van een visie voor de lange termijn, zo constateerde de commissie.

***Aanbeveling enquêtecommissie: werk scenario's uit***

Op basis van deze conclusies formuleerde de enquêtecommissie een aantal aanbevelingen met het oog op het aflopen van de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet (HRN) in 2024: "Start bij besluitvorming die raakt aan de ordening op het spoor tijdig met de voorbereiding hiervan. Dit om te voorkomen dat er […], onder grote druk beslissingen worden genomen waarvan de verstrekkende gevolgen onvoldoende zijn te overzien. […] 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. Werk daartoe scenario's uit."[4]

[1] *Kamerstukken II*, 2015/16, 33 678, nr. 11.
[2] *Kamerstukken II*, 2015/16, 33 678, nr. 11, p. 13.
[3] *Kamerstukken II*, 2015/16, 33 678, nr. 11, p. 90.
[4] *Kamerstukken II*, 2015/16, 33 678, nr. 11 , p. 40

## 1.2 Onderzoeksopdracht

In haar reactie op het Fyra-rapport[5] heeft het kabinet de aanbeveling van de commissie over de analyse van scenario's overgenomen en vertaald in een onderzoeksopdracht.[6]

> Werk vier hoofdscenario's uit voor de ordening op het spoor na afloop van de huidige vervoerconcessie voor het HRN in 2024. Varieer daarbij met de mate van marktwerking en met de omvang van het HRN:
> 1. Onderhandse gunning van het vervoer over het gehele spoornetwerk aan NS.
> 2. Onderhandse gunning van het vervoer op een HRN aan NS en openbare aanbesteding van de gedecentraliseerde treindiensten waarbij gevarieerd wordt in de omvang van het HRN.
> 3. Openbare aanbesteding van het vervoer op een HRN en van de gedecentraliseerde treindiensten aan (private) vervoersmaatschappijen waarbij gevarieerd wordt in de omvang van het HRN.
> 4. Openbare aanbesteding van het vervoer op het gehele spoornetwerk dat in meerdere kavels (verdeeld in producten, corridors of gebieden) is opgedeeld aan (private) vervoersmaatschappijen.
>
> Betrek bij de uitwerking opties voor de afsplitsing van HSL-Zuid, het beheer van de stations en de positionering van NS en ProRail. Op basis van de uitgewerkte scenario's moeten conclusies kunnen worden getrokken over de meest effectieve borging van het publieke belang van goed en betaalbaar spoorvervoer en de mate van marktwerking die daarmee consistent is.

Bij de uitwerking van deze opdracht wordt tegemoet gekomen aan de motie De Boer en Van Veldhoven[7], die verzoekt de toekomstbestendigheid van de huidige vervlechting van NS–activiteiten te onderzoeken, en de motie Dik-Faber en Hoogland[8], die verzoekt de voor- en nadelen van de huidige positionering van NS en mogelijke optimalisaties en alternatieven in kaart te brengen. De integrale tekst van de opdracht is opgenomen als Bijlage 1.

***Spoorgoederenvervoer en internationaal personenvervoer blijven in principe buiten beschouwing***

Het onderzoek richt zich, in lijn met de onderzoeksopdracht, op het binnenlandse personenvervoer per spoor. De ordening van het goederenvervoer en internationale reizigersvervoer blijft buiten beschouwing. Bij beide is in beginsel sprake van open toegang tot de infrastructuur (en geen concessieverlening)[9] en dit vervoer wordt in belangrijke mate gereguleerd door of bij wege van Europese regelgeving. Wij gaan er vanuit dat deze regels in alle scenario's gelijk blijven en dat een bij het scenario passend beleid wordt gevoerd om de publieke belangen van het internationale vervoer en goederenvervoer per spoor recht te doen. Waar beschreven ordeningsaspecten direct van invloed zijn op het spoorgoederen- en internationaal personenvervoer, wordt er naar verwezen.

---

[5] *Kamerstukken II*, 2015/16, 33 678, nr. 16.
[6] *Kamerstukken II*, 2016/17, 29 984, nr. 688; zie Bijlage 1 voor de onderzoeksopdracht.
[7] *Kamerstukken II*, 2014/15, 28 165 en 29 984, nr. 213.
[8] *Kamerstukken II*, 2014/15, 28 165 en 29 984, nr. 214.
[9] Uitzonderingen vormen het internationaal vervoer over de HSL-Zuid en kort grensoverschrijdend vervoer waarover bepalingen zijn opgenomen in de vervoerconcessie.

## 1.3 Publieke belangen

***Het publieke belang als doel. Ordening als middel***

In de onderzoeksopdracht wordt gevraagd inzicht te geven in de meest effectieve borging van het publiek belang. Voordat de scenario's voor de ordening van het spoor aan de orde komen, is het goed eerst in te gaan op het publiek belang van goed en betaalbaar spoorvervoer.

Het is allereerst aan het parlement om te bepalen welke maatschappelijke belangen, ook een publiek belang zijn en overheidsbemoeienis vereisen, omdat de markt die naar verwachting niet kan of zal waarborgen.[10] Bij mobiliteit in den brede gaat het dan onder meer over leefbaarheid, veiligheid, bereikbaarheid van stedelijke gebieden en de ontsluiting van afgelegen gebieden. Pas nadat de wat-vraag is beantwoord, is de hoe-vraag aan de orde: welk middel past om dit publieke belang concreet in te vullen? De ordening van en sturing op het spoor zijn in gezamenlijkheid een middel om dat doel (het borgen van het publieke belang) te bereiken. En natuurlijk kunnen in de loop der tijd Kamer of kabinet andere accenten leggen, of kan de rol van het spoorvervoer (en daarmee het maatschappelijk belang) veranderen door maatschappelijke ontwikkelingen.

In de onderzoeksopdracht wordt het publieke belang gedefinieerd als 'goed en betaalbaar spoorvervoer'. De parlementaire enquêtecommissie Fyra kijkt iets breder en spreekt over 'het algemeen belang van goed openbaar vervoer en een verantwoorde besteding van publieke middelen'. Hoofddoel van de Lange Termijn Spooragenda (LTSA)[11] is om de kwaliteit van het spoor als vervoerproduct te verbeteren, zodat de reiziger de trein in toenemende mate ziet en gebruikt als een aantrekkelijke vervoersoptie. Daarbij wordt de focus gelegd op de optimalisatie van de deur-tot-deur reis. In het Toekomstbeeld Openbaar Vervoer 2040 (TOV 2040)[12] staat de snelheid, het gemak, de betrouwbaarheid en de betaalbaarheid waarmee reizigers van A naar B komen voorop en niet de vervoersmodaliteit spoor. Op basis van deze bronnen hanteren we in dit rapport de volgende omschrijving van het publieke belang dat gediend wordt met het reizigersvervoer per spoor:

> *Het spoor moet optimaal bijdragen aan een snelle, veilige, comfortabele en betaalbare reis van deur tot deur voor de reiziger, tegen zo laag mogelijke kosten voor de belastingbetaler.*[13]

## 1.4 Aanpak

De ministeries van Infrastructuur en Milieu (IenM), Financiën (FIN) en Economische Zaken (EZ) zijn opdrachtgevers van dit onderzoek. Om de onafhankelijkheid te borgen hebben zij het onderzoek belegd bij twee onafhankelijke onderzoeksleiders: Hans van der Vlist en Peter van den Berg. Zij bepaalden zowel inhoud als proces van het onderzoek en werden bij hun werkzaamheden ondersteund door een secretariaat

[10] Belangen zijn maatschappelijke belangen als hun behartiging voor de samenleving als geheel gewenst is. Publieke belangen zijn maatschappelijke belangen waarvan de politiek vindt dat ze alleen met bemoeienis van de overheid goed tot hun recht komen. Als de overheid stelselmatig ingrijpt om de maatschappelijke belangen te borgen, krijgen deze het karakter van publieke belangen. In de uitwerking van het publiek belang gaat het om een optimale toedeling van publieke en private verantwoordelijkheden, met de overheid als eindverantwoordelijke. Bron: WRR, Borging van het publieke belang (2000).

[11] IenM, Lange Termijn Spooragenda, Visie, ambities en doelen, februari 2013; IenM, Netwerk Nederland, OV op het goede spoor. Lange Termijn Spooragenda deel 2, maart 2014.

[12] Toekomstbeeld Openbaar Vervoer 'Overstappen naar 2040: flexibel en slim OV', december 2015 (te vinden op www.rijksoverheid.nl) en overstappennaar2040.nl.

[13] In het vervolg van dit rapport zal hieraan gerefereerd worden als 'goed en betaalbaar spoorvervoer'.

bestaande uit medewerkers van de ministeries van Infrastructuur en Milieu, Financiën en Economische Zaken, die voor deze werkzaamheden enkel verantwoording schuldig waren aan de onderzoeksleiders.

Dit rapport is goeddeels gebaseerd op beschikbare informatie uit openbare rapporten, studies en artikelen. Er is gesproken met belanghebbenden, wetenschappers en experts. Veel aanvullende informatie is verstrekt in de reacties op een vragenbrief van het onderzoeksteam aan een groot aantal betrokken partijen (zie Bijlage 2). De antwoorden zijn opgenomen in de digitale bijlage bij dit rapport en zijn te vinden via www.rijksoverheid.nl. Bijlage 3 bevat een overzicht van ontvangen reacties.

***Tussentijdse toetsing bevindingen***

Er hebben bijeenkomsten plaats gevonden waar informatie is verzameld en tussentijdse bevindingen zijn besproken. In Bijlage 4 is een lijst opgenomen van personen en organisaties met wie voor dit rapport is gesproken. De onderzoeksresultaten zijn in een drietal bijeenkomsten getoetst bij respectievelijk de vertegenwoordigers van reizigers/consumenten en spoorvakbonden, bij vervoerders en ProRail en bij het Rijk, de provincies en metropoolregio´s (zie Bijlage 5). In Bijlage 6 is opgenomen welke personen opdrachtgevers zijn voor dit rapport namens de ministeries.

***Bij het onderzoek betrokken Kamermoties***

In de motie Van Veldhoven[14] wordt de regering verzocht om de directie Telecom, Vervoer en Post van ACM te vragen advies uit te brengen over de verschillende scenario's. ACM is nauw bij het onderzoek betrokken. Op verschillende momenten heeft ACM de gelegenheid gehad om mee te kijken en te reageren op het onderzoek en heeft ze haar inbreng, kritiek en advies gegeven. In Bijlage 7 treft u het advies van ACM over het rapport aan. In overeenstemming met de toezegging van de staatssecretaris van IenM zijn verschillende scenario's uitgewerkt en is geen voorkeur uitgesproken voor één van de scenario's. Er is gebruik gemaakt van studies van verschillende wetenschappers en onderzoeksbureaus en er is een tweetal nieuwe onderzoeken uitgevoerd in opdracht van de onderzoekers: MuConsult bracht de sturing bij vervoerconcessies in kaart en inno-V onderzocht sturing door de overheid in het buitenland. ProRail heeft de structuur van het treingebruik in Nederland in beeld gebracht. Deze deelonderzoeken zijn als digitale bijlage opgenomen bij dit rapport.[15]

## 1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2, Context, komen ontwikkelingen en omstandigheden aan de orde die relevant zijn voor de besluitvorming over de ordening op het spoor: toekomsttrends, vervoerskundige en juridische aspecten en de positie van de Nederlandse speler op de Europese spoormarkt. In hoofdstuk 3 wordt de huidige situatie beschreven, het nulscenario, gevolgd door een analyse van de sterkten en zwaktes daarvan. Daarmee is de basis gelegd voor de beschrijving van de scenario's en hun varianten in hoofdstuk 4. De volgorde van bespreking van die scenario's wijkt af van die in de opdracht. Eerst komen de twee uiterste modellen aan de orde: eerst het model dat uitgaat van één nationale vervoerder en onderhandse gunning, en vervolgens het concurrentiemodel. Als derde komt de mengvorm van die twee modellen aan de

[14] *Kamerstukken II*, 2015/16, 33 678, nr. 19.
[15] Te raadplegen via www.rijksoverheid.nl.

orde: het hybride model. Per model (of variant daarvan) worden de aspecten behandeld die van belang kunnen zijn voor de besluitvorming over de keuze van een ordeningsmodel. Hoofdstuk 5 behandelt de mogelijke effecten die de keuze voor het een of ander scenario heeft voor allereerst de reiziger, vervolgens de dagelijkse operatie van het spoorvervoer en tenslotte de transitiekosten die moeten worden gemaakt om die keuze daadwerkelijk te implementeren en te effectueren. Verspreid door de tekst is een aantal informatieboxen opgenomen, waarin we specifieke aspecten verder uitwerken. Hoofdstuk 6 tenslotte bevat een slotbeschouwing waarbij ook wordt ingegaan op de vraag hoe de geschetste scenario's kunnen worden gehanteerd bij toekomstige strategische beleidskeuzes op dit terrein.

# 2 Context

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op een aantal contextuele factoren en vervoerskundige kenmerken van het spoor die medebepalend zijn voor de mogelijkheden om de ordening op het spoor vorm te geven. Achtereenvolgens komen kort een aantal toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen, de Europese regelgeving, de Europese spoormarkt en een aantal kenmerken van het spoorvervoer aan de orde.

## 2.1 Ontwikkelingen

***Groeiverwachting spoorverkeer***

De scenario's bestrijken de toekomst tot ver na 2024.[16] Een aantal maatschappelijke ontwikkelingen zal de vraag naar spoorvervoer beïnvloeden. In Nederland worden op een gemiddelde werkdag 1.274.000 reizen gemaakt per spoor[17] en worden 52.905.000 reizigerskilometers per trein afgelegd. Naar verwachting zal de totale mobiliteit in Nederland tot 2030 groeien met 12-23% en het aantal reizigerskilometers per trein met 26-32%.[18] Die toename zal niet gelijkmatig over Nederland verdeeld zijn, zo schetsen de planbureaus in hun toekomstverkenning. Als gevolg van de demografische en de economische groei in en rond de steden groeit de mobiliteit, vooral in en naar de Randstad, naar verwachting harder, terwijl elders sprake zal zijn van een lagere mobiliteitsgroei.

***Bereikbaarheid onder druk***

De bereikbaarheid staat onder druk, ondanks lopende en geplande investeringen. Waar de vraag naar mobiliteit groot is en hard groeit, zoals in de stedelijke regio's en de drukste corridors, lopen zowel het wegverkeer als het openbaar vervoer op veel verbindingen tegen de capaciteitsgrenzen aan.

***Individualisering en de deeleconomie***

Sociale ontwikkelingen die hun weerslag kunnen hebben op de vervoersvraag zijn de individualisering en de opkomst van de deeleconomie. Die zullen naar verwachting samen met andere factoren de aard van mobiliteitsvraag veranderen: minder grootschalig collectief vervoer (vooral in de krimpregio's), meer individuele verplaatsingen en meer gedeeld vervoer (deelauto's) of vervoer op afroep (belbus, buurttaxi).

***Technologische ontwikkelingen***

Technologische ontwikkelingen zullen (vaak in combinatie met sociale ontwikkelingen) nieuwe mogelijkheden bieden om de mobiliteitsopgaven aan te pakken. Vervoermiddelen bewegen naar verwachting steeds autonomer (zelfrijdende busjes, treinen, auto's) en worden steeds schoner en veiliger. Digitale toepassingen (apps, big data) bieden de reizigers steeds meer mogelijkheden om de deur-tot-deur reis optimaal te organiseren en verschillende vervoerstypen te combineren. Naast collectief vervoer wordt ook gedeeld vervoer steeds beter mogelijk. Het onderscheid tussen openbaar vervoer (trein, tram, metro, bus) en individueel vervoer (auto, fiets,

[16] Tenzij anders vermeld komen de gegevens in dit hoofdstuk uit de Lange Termijn Spooragenda (2013), Lange Termijn Spooragenda deel 2 (2014) of Toekomstbeeld Openbaar Vervoer 'Overstappen naar 2040: slim en flexibel OV' (2016).
[17] Een forens maakt gemiddeld twee reizen per dag dus het aantal reizigers is lager. Cijfers uit 2014. Bron: ProRail, Structuur treingebruik Nederland, 2017. Deelonderzoek ten behoeve van de uitwerking van de scenario's voor de ordening op het spoor te vinden als digitale bijlage bij dit rapport.
[18] Planbureau voor de Leefomgeving en Centraal Planbureau, Scenario's Welvaart en Leefomgeving (WLO), 2015.

taxi) zal de komende jaren naar verwachting verschuiven naar een combinatie van grootschalig collectief vervoer en kleinschalig vraaggericht vervoer.

***Lange Termijn Spooragenda: eerst beter dan meer***

In de Lange Termijn Spooragenda[19] heeft het kabinet in 2013 zijn visie, doelen en ambities op het spoor uiteengezet en de aanpak geschetst om de prestaties op het spoor te verbeteren. De ambitie is om een 'Netwerk Nederland' te vormen met een goede mix van verbindingen in het hele OV met het (hoofd)railnet als ruggengraat. In samenwerking met alle partijen wil het Rijk een kwaliteitssprong maken naar hoogfrequent, betrouwbaar, comfortabel en aantrekkelijk vervoer voor de reizigers. De verbeteringsstrategie voor het spoor wordt samengevat als 'eerst beter, dan meer': eerst de betrouwbaarheid (op specifieke corridors) verbeteren (en verstoringen verminderen), daarna pas de ritfrequenties verhogen. Om de deur-tot-deur reis zo naadloos mogelijk te laten verlopen is het bijvoorbeeld nodig om de aansluiting tussen de vervoerders en netwerken te optimaliseren. Goede afstemming en samenwerking tussen vervoerders en ook met de infrastructuurbeheerder is daarbij een belangrijke sleutel.

Recent hebben het Rijk, provincies, metropoolregio's, vervoerders en ProRail gezamenlijk een breed gedragen visie ontwikkeld op de toekomstige rol van het openbaar vervoer in het mobiliteitssysteem van Nederland. Het Toekomstbeeld OV 2040 zet de reiziger centraal en niet de vervoerswijze. Het gaat er vanuit dat collectieve vormen van openbaar vervoer nu en in de toekomst bij uitstek geschikt zijn voor het vervoeren van grote groepen mensen in drukbevolkte gebieden en voor het bieden van zogenoemde snelle hart-op-hartverbindingen tussen de centra van verder uit elkaar gelegen stedelijke regio's. Dat vraagt om snelle directe spoorverbindingen tussen de kerngebieden van Nederland. In en rond de vier grote steden kunnen light railverbindingen en snelle busverbindingen samen met toptreinen, metro en RandstadRail gaan functioneren als een samenhangend netwerk. De ambitie voor 2040 is dat mensen binnen een uur van deur tot deur kunnen reizen tussen de vier grote steden in de Randstad. Het ontsluiten en mobiel aangesloten houden van de omgeving van middelgrote steden is ook in 2040 van groot maatschappelijk belang. Deels kan dat met collectief openbaar vervoer, in toenemende mate zullen onder meer elektrische fietsen, vraaggestuurde mobiliteitsdiensten en zelfsturende auto's die markt bedienen, aldus het Toekomstbeeld OV 2040.

[19] IenM, Lange Termijn Spooragenda, Visie, ambities en doelen, 2013; en IenM, Netwerk Nederland, OV op het goede spoor. Lange Termijn Spooragenda deel 2 , 2014.

## 2.2 Europese juridische randvoorwaarden

***Het Vierde Spoorwegpakket als randvoorwaarde***

De keuze voor de ordening op het spoor moet voldoen aan de Europese regelgeving die in december 2016 is gewijzigd door publicatie van het Vierde Spoorwegpakket.[20] Doel van dit pakket is het voltooien van de Europese spoorwegruimte en het bevorderen van concurrentie op het spoor in de Europese Unie.

***Openbare aanbesteding vervoersdiensten***

Lidstaten kunnen het binnenlands passagiersvervoer niet langer zonder meer onderhands aan hun nationale spoorwegmaatschappij gunnen, maar dienen de spoorvervoersdiensten in principe openbaar aan te besteden. Daarmee krijgen spoorvervoerders betere toegang tot de Europese spoormarkt en wordt eerlijke en open concurrentie bevorderd. Het uiteindelijke doel is dat dat bijdraagt aan betere dienstverlening en meer innovatie in de sector.

***Strenge voorwaarden voor onderhandse gunning***

Onder strenge voorwaarden blijft het ook onder het Vierde Spoorwegpakket mogelijk om een spoorvervoerconcessie onderhands te gunnen aan een bepaalde partij. Dat kan bijvoorbeeld als de structuur en de geografische kenmerken van de betrokken markt (zoals de complexiteit van het spoornetwerk) daar aanleiding toe geven. De nieuwe concessie moet dan wel leiden tot verbetering van diensten of hogere kosteneffectiviteit ten opzichte van de voorgaande concessie. En iedere vijf jaar moet de concessieverlener aan de hand van meetbare, transparante en controleerbare prestatie-indicatoren evalueren of de vervoerder naar behoren presteert. Zo niet, dan moeten maatregelen zoals boetes, schorsen of contractbeëindiging volgen. Dit is vergelijkbaar met de wijze waarop de huidige HRN-vervoerconcessie is verleend. Bij een besluit tot onderhandse gunning kunnen zowel de Europese Commissie als concurrerende spoorvervoerders (gerechtelijke) procedures starten, als zij niet overtuigd zijn van de onderbouwing daarvan.

***Open toegang tot het spoor***

Met het Vierde Spoorwegpakket krijgen spoorwegondernemingen het recht op toegang (open toegang of *open access*) tot de spoorweginfrastructuur van elke lidstaat. Dat betekent dat zij ook zonder concessie personen mogen vervoeren, net zoals nu het geval is voor het internationale personenvervoer en het goederenvervoer per spoor. Open toegang en de daarmee toenemende (dreiging van) concurrentie kan de concessiehouders prikkelen om hun diensten zo goed mogelijk af te stemmen op de vervoersvraag. Een lidstaat mag het recht op open toegang beperken, als de uitoefening daarvan het economisch evenwicht in gevaar brengt op lijnen of treinpaden waarvoor al vervoerconcessies zijn verleend. Vooral in het model met één nationale vervoerder (scenario 1) acht ACM de kans groot op een open toegang toetreder. Infrastructuurbeheerder ProRail bepaalt dan in hoeverre er capaciteit beschikbaar is en toezichthouder ACM toetst of de betreffende vervoerder het economisch evenwicht verstoort voor de concessierijdende vervoerder op dat traject. ACM bepaalt dat economisch evenwicht alleen na verzoek van bijvoorbeeld de concessieverlenende overheid of de concessierijdende vervoerder. De vraag is of

[20] Het Vierde Spoorwegpakket bevat de volgende Europese wetgeving:
- Verordening (EU) 2016/796 betreffende het Spoorwegbureau van de Europese Unie en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 881/2004;
- Richtlijn (EU) 2016/797 betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Europese Unie (herschikking);
- Richtlijn (EU) 2016/798 inzake veiligheid op het spoor (herschikking);
- Wijziging van Richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte (herschikking);
- Wijziging van Verordening 1370/2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg;
- Intrekking van Verordening 1192/69 betreffende de gemeenschappelijke regels voor de normalisatie van de rekeningstelsels van de spoorwegondernemingen.

open toegang in Nederland op afzienbare termijn een belangrijke rol gaat spelen. Naar verwachting zullen overheden vervoerconcessies blijven uitgeven om de (kwaliteit van de) bereikbaarheid per spoor te blijven garanderen, omdat alleen winstgevende lijnen interessant zijn voor open toegang. Zowel de onderzoeksopdracht als dit rapport gaan uit van scenario's waarin vervoerders werken op basis van (onderhands gegunde of openbaar aanbestede) concessies en niet via open toegang.

***Onafhankelijkheid van de infrastructuurbeheerder***

Om non-discriminatoire toegang van spoorwegondernemingen tot de infrastructuur te waarborgen, moet de infrastructuurbeheerder onafhankelijk opereren van spoorvervoerders, vooral bij de capaciteitsverdeling op het spoor en het opleggen van gebruiksvergoedingen. Het Vierde Spoorwegpakket waarborgt die onafhankelijkheid door een juridische scheiding tussen de infrastructuurbeheerder en spoorwegondernemingen voor te schrijven. Dat beperkt de mogelijkheden om ProRail en NS onder één paraplu te brengen. Zie daarvoor de informatiebox 'NS en ProRail onder één paraplu' in paragraaf 4.1.1.

## 2.3 De Europese spoormarkt

***De ontwikkeling van een Europese spoorwegmarkt***

De Europese Unie streeft naar een open en concurrerende Europese spoorwegmarkt (zie vorige paragraaf). In de praktijk wordt het spoorvervoer in de EU sterk gedomineerd door staatsbedrijven: spoorvervoerders in staatshanden of OV-bedrijven in overheidshanden, die grote delen van het spoorvervoer in hun land uitvoeren en met hun dochterbedrijven in andere Europese landen meedingen met aanbestedingen. Voorbeelden zijn het Franse Transdev met Connexxion (waaronder ook Hermes valt, met het label Breng), SNCF-dochter Keolis met Syntus; Deutsche Bahn (DB) met Arriva en NS met Abellio. Bij aanbestedingen van decentrale lijnen dingen meestal alleen 'staatsdochters' mee. Dat ligt anders in het Verenigd Koninkrijk, waar ook private bedrijven als Stagecoach, Virgin en First Group actief meedingen. De komende jaren moet blijken hoe open en concurrerend de Europese spoorwegmarkt wordt en in hoeverre ook andere spelers dan (dochters van) staatsbedrijven er in slagen de markt te betreden. Behalve in Groot-Brittannië is op dit moment nauwelijks sprake van toename van de concurrentie op het spoor. Dit blijkt uit het onderzoek naar de sturing van overheden in de spoorwegpraktijk in een aantal Europese landen dat inno-V in het kader van deze opdracht heeft uitgevoerd.[21] Dat kan veranderen, wanneer open toegang tot het binnenlands vervoer in heel de EU mogelijk wordt en vervoerders in elke lidstaat toegang kunnen krijgen tot de infrastructuur.

***Het publiek belang kan een nationale vervoerder vereisen***

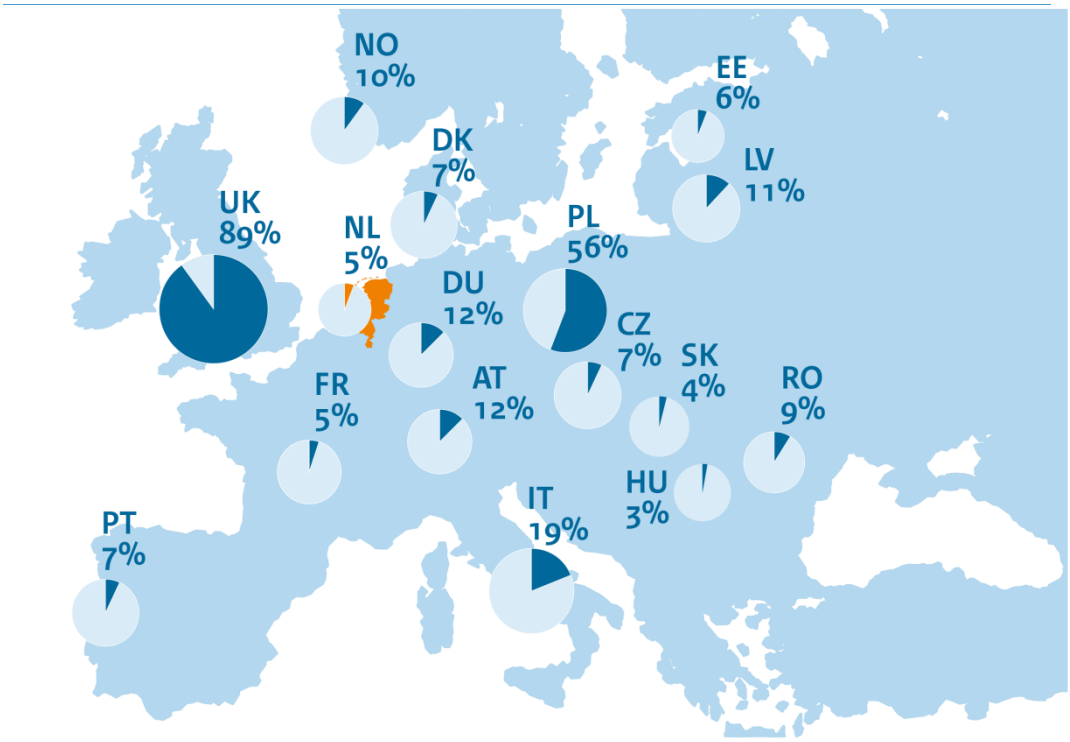
Voor Nederland speelt de afweging of het vanuit een oogpunt van publiek belang nodig is dat nationale vervoerder NS het vervoer uitvoert, of dat de markt zich zo ontwikkelt dat het gehele Nederlandse spoorvervoer in concurrentie kan worden aanbesteed. Daarbij gaat het erom wat concurrentie tussen NS en andere vervoerders – waarbij een andere vervoerder kan winnen – de reiziger en belastingbetaler oplevert in termen van goed en betaalbaar spoorvervoer.

Figuur 1 geeft een overzicht van het Europese speelveld. Voor een aantal landen is aangegeven hoeveel procent van het totaal aantal reizigerskilometers in 2014 per

[21] Inno-V, Buitenlandse ervaringen met overheidssturing op het spoor, 2017. Deelonderzoek ten behoeve van de uitwerking van de scenario's voor de ordening op het spoor te vinden als digitale bijlage bij dit rapport.

trein werd gereden door niet-nationale vervoerders (aangegeven met donkerblauwe taartpunten).

**Figuur 1 De Europese spoormarkt voor personenvervoer: marktaandeel van concurrenten[22]**




*Bron: Europese Commissie, Vijfde verslag over de ontwikkeling van de spoorwegmarkt, figuur 10, COM(2016) 780. Gegevens voor NL toegevoegd op basis van opgave reizigerskilometers CROW en mobiliteitsbeeld, KiM 2015/2016.*

[22] Het betreft het percentage van het totale aantal passagiers kilometers in 2014 en de evolutie daarvan in de periode 2011 - 2014 (in procentpunten).

### Nederland in het Europese speelveld

De onderzoeksopdracht vraagt om bij het uitwerken van de scenario's mee te wegen, dat Nederland in het Europese speelveld competitief wil zijn met een Nederlandse spoorvervoerder. Het voortbestaan van een sterke Nederlandse speler in de zich ontwikkelende Europese spoormarkt kan een doel op zich zijn, of een doel dat voortvloeit uit de overtuiging dat alleen een Nederlandse partij het publieke belang van goed en betaalbaar spoorvervoer kan behartigen. In beide gevallen staat dit streven op gespannen voet met de keuze voor een scenario met substantiële concurrentie binnen Nederland.

In hoeverre de komende jaren een open en concurrerende Europese spoorwegmarkt ontstaat, is sterk afhankelijk van het beleid van de EU-lidstaten en van de vraag hoe actief de Europese Commissie het Vierde Spoorwegpakket gaat handhaven. NS is verzekerd van een sterke positie op de Nederlandse markt zolang het verzekerd is van de HRN-vervoerconcessie. Als er belang gehecht wordt aan een sterke NS, ligt aanbesteding van het HRN daarom niet voor de hand. Of NS uit kan groeien tot een "sterke Nederlandse speler in het Europese speelveld" hangt uiteindelijk af van de openstelling van de markt in andere lidstaten en van de vraag of NS daar effectief kan concurreren en marktaandeel kan verwerven.

Bij het al of niet verlenen van de HRN-vervoerconcessie aan een buitenlandse (staats)vervoerder speelt de vraag in hoeverre de overheid met het regulerend kader afdoende kan borgen dat ook buitenlandse partijen goed invulling geven aan het publiek belang van goed en betaalbaar spoorvervoer op de lange termijn. Daarbij kan de overtuiging bestaan dat het met het oog op het publieke belang noodzakelijk is om maatschappelijk (en economisch) essentiële functies onder te brengen bij een Nederlandse partij. Het is in het belang van de Nederlandse reiziger om vervoerd te worden door de partij die dat het beste kan.

## 2.4 Kenmerken spoorvervoer

Een aantal vervoerskundige aspecten van het spoor is medebepalend voor de mogelijkheden om de ordening op het spoor goed vorm te geven. Zo is spoorvervoer (in tegenstelling tot andere sectoren) afhankelijk van een moeilijk dupliceerbare eigen infrastructuur, die met publieke investeringen tot stand is gekomen. Het spoor maakt bovendien deel uit van een groter OV-systeem, waaraan het publiek belang is gekoppeld. Daarnaast moet ook rekening gehouden worden met wensen van de reiziger.

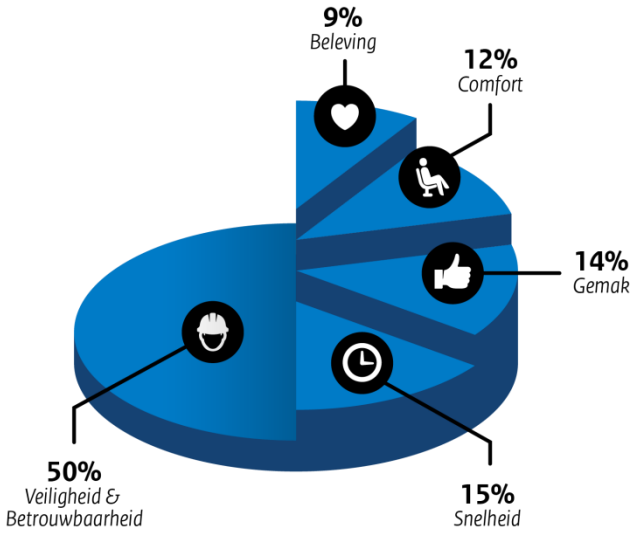
### 2.4.1 Personenvervoer per spoor als onderdeel van de deur-tot-deur reis

***Reizigers zien de reis van deur tot deur als één product***

Het gaat de reiziger niet om het spoor of de trein, maar om de reis naar de bestemming. De reiziger ervaart het reizen van deur tot deur als één activiteit en verlangt dat de verschillende onderdelen van die reis zo goed mogelijk afgestemd zijn. Dit betekent dat er coördinatie nodig is op de deur-tot-deur reis via onder andere een integrale visie, het afstemmen en ontwerpen van het netwerk en dienstregelingen, reisinformatie, een betaalsysteem, de dagelijkse operatie, bijsturing bij verstoringen en op de stations.

De treinreis is bepalend voor 45% van de reizigerstevredenheid, het station en het voor- en natransport elk voor 25% en de reisvoorbereiding voor 5%. Rechtstreeks, snel, frequent en punctueel vervoer zijn belangrijke klantwensen.[23] Voor de reiziger moet de deur-tot-deur reis vooral veilig, betrouwbaar, snel en gemakkelijk zijn, zo stelt ook de Lange Termijn Spooragenda. Comfort en beleving komen daar bovenop, zoals ook blijkt uit Figuur 2.

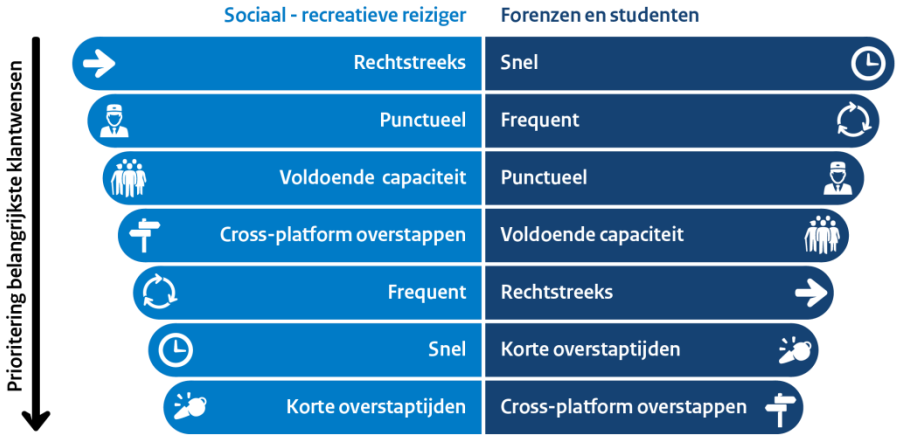
**Figuur 2 Klantwensen OV**




*Bron: Lange Termijn Spooragenda (2013 en 2014).*

Het doel van de reis (dagelijks woon-werkverkeer, zakenreis of dagje uit) bepaalt welke aspecten voor de reizigerswaardering het belangrijkst zijn. Zie daarvoor Figuur 3.

**Figuur 3 OV prioriteiten sociaal-recreatieve reizigers versus forenzen en studenten**




*Bron: Lange Termijn Spooragenda (2013 en 2014).*

[23] Bron van de cijfers in deze paragraaf: Lange Termijn Spooragenda (2013 en 2014).

De impact van een extra overstap op de reiservaring tijdens de reis is aanzienlijk groter dan de tijd die een overstap kost, zo blijkt uit reizigersonderzoek.[24] Bij reizigers blijkt sprake van een overstapweerstand, afhankelijk van factoren als bagage, perronwissel en reisfrequentie. Reizigers zullen de moeite die een overstap kost afwegen tegen de winst aan reistijd die het oplevert, waarbij een extra overstap wordt ervaren als acht tot twintig minuten extra reistijd.[25]

### 2.4.2 Logistiek beperkende factoren

***Strategische visie OV leidend bij verkaveling***

Het Nederlandse spoornetwerk wordt intensief bereden. De indeling van het spoornetwerk moet logistiek een efficiënte operatie mogelijk maken die zo goed mogelijk aansluit bij de wensen van de reiziger. Bij elk ordenings- en verkavelingsbesluit dienen de logistieke en commerciële consequenties dan ook in kaart te worden gebracht, tegen de achtergrond van een integrale en strategische visie op het publiek belang op de langere termijn. De infrastructuur is bepalend voor de (on)mogelijkheden tot verkaveling of decentralisatie van het netwerk en de transitiekosten die daarmee gepaard gaan. Daarbij speelt het samenloopvraagstuk een grote rol. Zie hiervoor de volgende informatiebox.

[24] NS Klantwensenonderzoek 2003/2007 onder Nederlandse reizigers.
[25] De Keizer (NS Reizigers) en Hofker (ProRail), Klantwaardering van overstappen, 2013; Haarsman, De weerstand van overstappen, 2012.

## Samenloop

Van samenloop van treinen is sprake als verschillende vervoerders, al dan niet met verschillende vervoersvormen (met verschillende snelheden) gebruik maken van dezelfde spoorweginfrastructuur[26]. Het gehele HRN en de decentrale lijnen, met uitzondering van de HSL-Zuid en de Betuweroute, zijn opengesteld voor personenvervoer en goederenvervoer en op de meeste lijnen van het HRN rijden zowel stoptreinen als intercity's. Samenloop tussen twee personenvervoerders komt in de dienstregeling 2018 voor op de lijnen Wierden-Enschede (Syntus en NS), Hengelo-Oldenzaal (Syntus en Westfalenbahn), Groningen-Groningen Europapark (Arriva en NS), Arnhem-Doetinchem (Arriva en Breng), Arnhem-Zevenaar (Arriva, Breng en Abellio), Amersfoort-Hoevelaken (Connexxion en NS), Arnhem-Elst (Arriva en NS), Roermond-Maastricht (Arriva en NS), Sittard-Heerlen (Arriva en NS), Maastricht-Maastricht Randwyck (Arriva en NMBS) en Heerlen-Landgraaf (Arriva en DB Regio).

De precieze effecten (met name de technische kant) van significante samenloop tussen twee personenvervoerders op één traject voor de (voorbereiding van) de dagelijkse operatie zijn onduidelijk. Omdat de spoorcapaciteit verdeeld wordt over verschillende vervoerders, kan een verstoring bij de één direct gevolgen hebben voor andere spelers (olievlekwerking). ProRail hanteert regels voor de capaciteitsverdeling en de bijsturing daarvan en geeft aan dat het in de praktijk tot nu toe soepel loopt. In Limburg wordt momenteel praktijkonderzoek gedaan naar de samenloop van intercity's en stoptreinen van twee personenvervoerders op een traject. In 2019 wordt het onderzoek afgerond.

Samenloop heeft invloed op de mogelijkheden voor optimalisatie van het product voor de reiziger (in termen van frequentie, reistijd en dergelijke). Het is makkelijker om het product voor de reiziger te optimaliseren voor één type vervoer dan voor meerdere typen. Als verschillende vervoerders verschillende typen vervoer aanbieden, is de kans groter dat er niet tot overeenstemming gekomen kan worden en dat het theoretisch optimale resultaat niet wordt bereikt.

Voor het aanbod aan de reiziger is het daarnaast van belang dat het aanbod van de verschillende partijen op elkaar wordt afgestemd (bijvoorbeeld dat er elk kwartier een trein gaat en er niet twee treinen vijf minuten voor elkaar uit rijden), dat de reisinformatie samenhangt en dat het betaalsysteem (inclusief abonnementen) integraal geregeld is.

Bij vergaande samenloop hebben reizigers vaker de keuze tussen meerdere vervoerders. Voor een optimale beslissing moeten de reisopties helder zijn en moet de reiziger op het laatste moment kunnen switchen, bij voorbeeld bij uitval van treinen. Maatregelen zijn dan nodig, opdat bijvoorbeeld de betaling en check-in geen belemmering opleveren.

[26] Volgens de HRN-vervoerconcessie is samenloop de situatie waarbij twee of meer spoorvervoerders, waaronder NS, het recht hebben om de markt tussen dezelfde aan het hoofdrailnet gelegen stations te bedienen.

*Het netwerk kan worden opgeknipt in producten of corridors, of verder worden gedecentraliseerd*

De Nederlandse spoorweginfrastructuur is er op ingericht om verschillende vervoersproducten (intercity, stoptrein en goederenvervoer) te accommoderen. NS rijdt de intercity via (lange) corridors. Uitgaande van de huidige vervoersproducten[27] is het mogelijk om binnen de bestaande infrastructuur stoptreinen te decentraliseren, het netwerk te verdelen in een intercity- en een stoptreinproduct of het netwerk op te delen in kavels die de bestaande intercity-corridors omvatten (zie Figuur 4). Dat ligt een stuk moeilijker bij een eventuele verkaveling in regio's, omdat de infrastructuur en de stations daar niet op zijn ingericht. Vooral intercity's en deels ook stoptreinen rijden door verschillende regio's. Als de diensten per regio moeten worden gesplitst, zullen de treinen moeten keren op een station. Hiervoor is veel meer ruimte en capaciteit nodig bij deze stations, die vooral in de binnensteden van de grotere steden schaars is.

**Figuur 4 De corridors in het Nederlandse spoorwegnet in 2018**

*Wensen voor netwerkoptimalisaties of voor het verminderen van samenloop vergen investeringen*

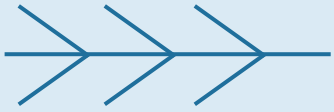
Het verminderen van samenloop tussen personenvervoerders of andere wensen voor netwerkoptimalisaties kunnen investeringen vereisen als blijkt dat die niet binnen de bestaande infrastructuur passen. Meer ontwikkelvrijheid voor de vervoerder of concessieverlener om de dienstverlening van een corridor of product te verbeteren, kan een argument zijn om de infrastructuur meer los te leggen en daarmee de samenloop tussen vervoerders te verminderen. De vereiste investering hangt geheel af van het type netwerkoptimalisatie dat daarmee wordt nagestreefd. De kosten van vermindering van samenloop kunnen sterk uiteenlopen. Hoge kosten zijn er vooral als er extra infrastructuur aangelegd moet worden op plekken waar de ruimte beperkt is, zoals in steden of in tunnels. Zo zou het enkele miljarden euro's kosten om de situatie rondom Schiphol aan te passen, inclusief verbreding van de

[27] Huidig vervoersproduct omvat bijvoorbeeld de lijnvoering (begin- en eindpunt lijn), de frequentie, de rijsnelheid, de tijd die een trein nodig heeft om te halteren bij een station, en de lengte van trein.

Schipholtunnel, om de verschillende intercitycorridors uit elkaar te halen. Uitbreiding naar vier sporen in de zuidelijke Randstad kost naar verwachting honderden miljoenen euro's. Het aanpassen van minder complexe knooppunten vergt een beperktere investering.

## Decentralisatie van treinen

- De afgelopen jaren is een aantal stoptreinen gedecentraliseerd en openbaar aanbesteed door de provincies. De meeste 'losliggende' lijnen voor stoptreindiensten in het netwerk vallen inmiddels onder hun verantwoordelijkheid. Verder decentraliseren van de stoptreinen is mogelijk binnen de bestaande infrastructuur, maar zal leiden tot samenloop tussen twee vervoerders op een groter deel van het netwerk.
- In eerdere rapporten van Ecorys[28] en Janse de Jonge[29] worden de mogelijkheden tot decentralisatie van de volgende stoptreindiensten verkend, met de aantekening dat nader onderzoek nodig is (ook in deze rapporten zijn kanttekeningen geplaatst bij de decentralisatie van deze lijnen), voordat er een besluit over kan worden genomen:
  - Leeuwarden en Groningen richting Meppel/Zwolle
  - Apeldoorn – Deventer – Enschede
  - Zwolle – Enschede
  - Zutphen – Arnhem – Nijmegen
  - Breda – Deurne
  - Breda – Den Bosch
  - Nijmegen/Eindhoven – Weert
- Het Toekomstbeeld OV 2040 zegt over het versterken en integreren van openbaar vervoer in stedelijk regio's dat er "in de vier grote steden […] kansen liggen om lightrailverbindingen en snelle busverbindingen samen met de sprinter, metro en RandstadRail te laten functioneren in een samenhangend netwerk dat de reizigers beter bedient." Decentraliseren van stoptreinen biedt mogelijkheden om de aansturing en uitvoering meer in samenhang met het regionale net te doen. De gewenste kwaliteitsverbetering vergt investeringen in de infrastructuur. "In de andere stedelijke regio's gaat het om naadloze aansluitingen van snelle regionale bussen op regionaal spoor." Dat kan door ze bijvoorbeeld onder te brengen in een multimodale concessie.
- Op een aantal plaatsen is bij de decentralisatie van stoptreinen het "visgraatmodel" ingevoerd om onnodige parallelliteit tussen treinen en bussen te voorkomen, bijvoorbeeld in Limburg. De lijnvoering en vertrek- en aankomsttijden van trein en bus worden op elkaar afgestemd om de reiziger een goed product te kunnen bieden, zonder dubbelingen in het aanbod. Door treinen en bussen in één concessie onder te brengen kon een integrale tariefstructuur worden ingevoerd. Niet onderzocht is in hoeverre dit voor reizigers kan leiden tot een extra overstap van bus naar trein.



Treinruggengraat

[28] Ecorys, Onderzoek naar de reikwijdte van het hoofdrailnet en de samenloop, 2011, in opdracht van IenM.
[29] Janse de Jonge, Quo Vadis? Toetsing en beoordeling van het nieuwe spoorplan van FMN, 2012, in opdracht van IenM.

*Tussen infrastructuur en vervoer is afstemming nodig*

De spoorweginfrastructuur, het beheer hiervan en de operatie van het vervoer zijn sterk met elkaar verbonden. In iedere ordening moet hier integraal naar gekeken worden en moet de sturing gericht zijn op samenhang tussen deze aspecten. De oplossingen voor knelpunten of de mogelijkheden voor innovaties en nieuwe ontwikkelingen kunnen vaak zowel in infrastructuur als materieel worden gezocht. Als de kosten en opbrengsten bij verschillende organisaties vallen, is een integrale afweging van business cases nodig voor een optimaal resultaat.

## De afstemming tussen infrastructuur en vervoer

Voorbeelden uit de praktijk waarin de afweging en afstemming tussen infrastructuur en vervoer van belang is:

- Geluidsoverlast kan worden voorkomen door schermen te plaatsen of door stiller materieel in te zetten.
- Bij de bouw en ontwikkeling van infrastructuur moet duidelijk zijn met welk type materieel wordt gereden. Zo kunnen in- en uitstaptijd per materieeltype verschillen. Dit kan heel bepalend zijn voor het infrastructuurontwerp dat nodig is om de gewenste reistijden te halen.
- In de praktijk verloopt de afstemming tussen infrastructuur en vervoer goed, maar niet altijd. Op de Hanzelijn rijdt ander materieel dan voorzien tijdens de ontwikkeling en bouw. Die treinen kunnen minder snel door de Drontermeertunnel rijden, omdat anders de machinist met een onaangenaam hoge luchtdruk te maken zou krijgen.

# 3 Het Nederlandse spoor: de huidige situatie

In het eerste deel van dit hoofdstuk worden achtereenvolgens de huidige ordening en sturing van het spoor beschreven en het toezicht daarop. Daarna volgt een overzicht van de sterkten en zwaktes van de huidige situatie ten aanzien van de geleverde prestaties en vanuit het oogpunt van ordening en sturing. Daarmee is de basis gelegd voor de uitwerking van de scenario's in het volgende hoofdstuk.

## 3.1 Nulscenario

### 3.1.1 De spoorweginfrastructuur

***IenM beheert de spoorweg-infrastructuur***

De minister van IenM is verantwoordelijk voor het beheer van de railinfrastructuur. Dat beheer omvat de zorg voor de aanleg en het onderhoud van de infrastructuur, de capaciteitsverdeling, en de verkeersleiding. IenM vult die verantwoordelijkheid op verschillende manieren in: als concessieverlener, subsidieverstrekker, investeerder en enig aandeelhouder van ProRail.

De Europese regelgeving vereist dat de capaciteitsverdeling en verkeersleiding wordt gedaan door een partij die onafhankelijk is van de spoorvervoerders, zodat alle vervoerders onder dezelfde voorwaarden gebruik kunnen maken van de capaciteit op het spoor. Op het Nederlandse spoor is ProRail hiervoor verantwoordelijk. ProRail ontplooit zelf geen vervoersactiviteiten. De ACM houdt toezicht op de capaciteitsverdeling en de gebruiksvergoeding.

***De beheerconcessie is verleend aan ProRail***

De beheerconcessie voor de infrastructuur is door het ministerie van IenM (dat ook de ProRail aandelen bezit) voor een periode van tien jaar (tot 2025) onderhands verleend aan ProRail. Met de prestatie-indicatoren uit de concessie wordt gestuurd op de kwaliteit van het infrastructuurbeheer in termen van veiligheid, betrouwbaarheid en duurzaamheid. Als de prestaties onvoldoende zijn kan IenM sancties opleggen aan ProRail. Consistentie en flexibiliteit voor tussentijdse bijsturing worden gewaarborgd met een jaarlijkse beleidsprioriteitenbrief[30], programmasturing en het beheerplan.[31]

De inkomsten van ProRail bestaan voor 70% uit een bijdrage van het ministerie van IenM, voor 16% uit gebruiksvergoedingen van de Nederlandse spoorvervoerders en voor 14% uit vergoedingen voor werken verricht voor derden (decentrale overheden en private partijen).[32] Voor de aanleg van infrastructuur worden per project subsidies verleend.

[30] De jaarlijkse beleidsprioriteitenbrief aan de concessiehouder bevat prioriteiten en aandachtspunten, mede op basis van actuele prestaties van ProRail.
[31] IenM, Beheerplan ProRail 2017.
[32] ProRail, Jaarverslag 2015.

### 3.1.2 Het spoorvervoer

***De rechten voor reizigersvervoer worden verleend via concessies***

IenM heeft de vervoerconcessie voor het HRN (HRN-vervoerconcessie), inclusief het binnenlands personenvervoer over de HSL-Zuid,[33] onderhands gegund aan NS voor de periode tot 2025.[34] Naast het HRN zijn er 23 decentrale spoorlijnen. Daarvan worden er 22 openbaar aanbesteed in 11 concessies, in overeenstemming met de Wet personenvervoer 2000 (hierna: Wp2000). De metropoolregio Rotterdam - Den Haag laat de Hoeksche lijn, van Hoek van Holland naar Schiedam, ombouwen tot een metro waarvoor de RET het vervoer zal verzorgen. De volgende partijen zijn actief op de Nederlandse markt voor personenvervoer per spoor: Arriva (Deutsche Bahn - DB), Connexxion (Transdev), Syntus (Keolis). Thalys, een joint venture van SNCF, DB en de Belgische NMBS, verzorgt internationaal reizigersvervoer over de HSL-Zuid tussen Amsterdam en Parijs. NS rijdt (al dan niet via Abellio) op een beperkt aantal regionale lijnen en mag gedurende de concessieperiode tot 2025 alleen meebieden bij regionale aanbestedingen als er sprake is van substantiële samenloop[35] met het scenario HRN. Aanvullend daarop heeft NS in 2016 in haar strategie opgenomen dat zij op geen enkele regionale concessie meer zal meebieden.[36] Figuur 5 toont een overzicht van de huidige situatie op het Nederlandse spoornetwerk.

**Figuur 5 Personenvervoer op het Nederlandse spoornetwerk**

[33] Met het onderhandelakkoord van 2011 besloot het kabinet de HSL-Zuid toe te voegen aan de HRN-vervoerconcessie.
[34] IenM, Concessie voor het hoofdrailnet 2015-2025, december 2014.
[35] Dat is bepaald bij de uitwerking van de LTSA. Van substantiële samenloop is sprake, als er voor minimaal drie gezamenlijk bediende stations samenloop is tussen verschillende spoorvervoerders.
[36] NS, Strategie 2016 – 2019, Spoorslags beter, 2016.

***In de concessies worden verschillende sturingsmechanismen ingezet***

In de onderhands gegunde HRN-vervoerconcessie zijn afspraken opgenomen over het aanbod dat NS de reiziger moet bieden, gekoppeld aan prestatie-indicatoren waarmee gestuurd kan worden op kwaliteit (punctualiteit en reizigerstevredenheid tegen een redelijke prijs). Als NS onder de maat presteert kan IenM sancties opleggen, zoals boetes of – in het uiterste geval – ontneming van de concessie. Op de vervoerconcessie wordt flexibel gestuurd via de beleidsprioriteitenbrief, programmasturing en het vervoersplan. Halverwege de concessieperiode in 2019 wordt met de midterm review getoetst of NS aan de prestatie-indicatoren heeft voldaan en of de overeengekomen verbeteringen zijn doorgevoerd. Ook de ervaringen met het onderbrengen van de twee Limburgse stoptreindiensten in een regionale concessie (en de samenloop daar), en de prestaties van NS op de HSL-Zuid worden dan geëvalueerd.

Naast de afspraken in de HRN-vervoerconcessie heeft het kabinet de wettelijke mogelijkheid om bij herhaalde wanprestatie de HRN-vervoerconcessie geheel of gedeeltelijk in te trekken. Dit is uitgewerkt in het principe van '3-strikes-out'.

Provincies en metropoolregio's sturen op uiteenlopende wijzen bij concessieverlening en concessiebeheer. De ene regionale concessie wordt gekarakteriseerd door een passieve sturingsfilosofie waarin de afgesproken prestaties van de concessiehouder op afstand worden gemonitord. Andere regionale concessies kennen een meer participerende sturingsfilosofie, waarbij wordt gefocust op het in gezamenlijkheid met de concessiehouder en andere belanghebbenden beheren en sturen van de concessie. Ook in het aanbestedingstraject, voorafgaand aan de concessieverlening, zijn verschillen waarneembaar. Zo hanteren overheden verschillende gunningscriteria en kennen zij daaraan verschillende wegingsfactoren toe. Bij de aanbesteding van de huidige concessie voor de Noordelijke treindiensten was het Rijk bereid mee te betalen aan de verbinding Leeuwarden - Groningen, als bij de gunning de gevraagde exploitatiebijdrage voor 90% zou worden meegewogen. Gevolg was dat feitelijk op prijs werd gegund, waardoor de animo bij vervoerders om de provinciale wensen in te vullen beperkt was en de prijs voor meerwerk hoog uit viel. In de nieuwe concessie zal het gunningscriterium 'aanbod voor de reiziger' veel zwaarder meewegen. In andere regionale concessies, zoals die voor het busvervoer in het DAV-gebied (Drechtsteden, Alblasserwaard en Vijfheerenlanden), speelden kwalitatieve criteria een grotere rol. Daar werd bijvoorbeeld relatief veel waarde toegekend aan de ontwikkelideeën van de concessiehouder, wat resulteerde in een verhoogde ritfrequentie en een betere afstemming tussen bus- en treinvervoer.[37] De regionale concessies kennen ook verschillen wat betreft de gehanteerde financiële prikkels: bij de ene concessie wordt gebruik gemaakt van bonusmalus regelingen en bij de andere niet.[38]

***Het ministerie van Financiën is enig aandeelhouder van NS***

De NS-aandelen zijn volledig in handen van de Staat (ministerie van Financiën). Het ministerie van Financiën vervult de aandeelhoudersrol en stuurt onder andere op het behalen van een gezond rendement. De aandeelhoudersrol geeft een aantal bevoegdheden, zoals de benoeming, het ontslag en het bezoldigingsbeleid van de Raad van Commissarissen en de Raad van Bestuur, het vaststellen van de jaarrekening, het goedkeuren van veranderingen in de identiteit of het karakter van de onderneming, en het goedkeuren van investeringen. De aandeelhouder stelt sinds

[37] MuConsult, Sturing overheid bij vervoerconcessies op het spoor, 2017, p. 34. Deelonderzoek ten behoeve van de uitwerking van de scenario's voor de ordening op het spoor te vinden als digitale bijlage bij dit rapport.
[38] MuConsult, Sturing overheid bij vervoerconcessies op het spoor, 2017.

vorig jaar ook eisen aan de maximale omvang van het risicokapitaal dat NS mag inzetten voor de buitenlandactiviteiten van Abellio.

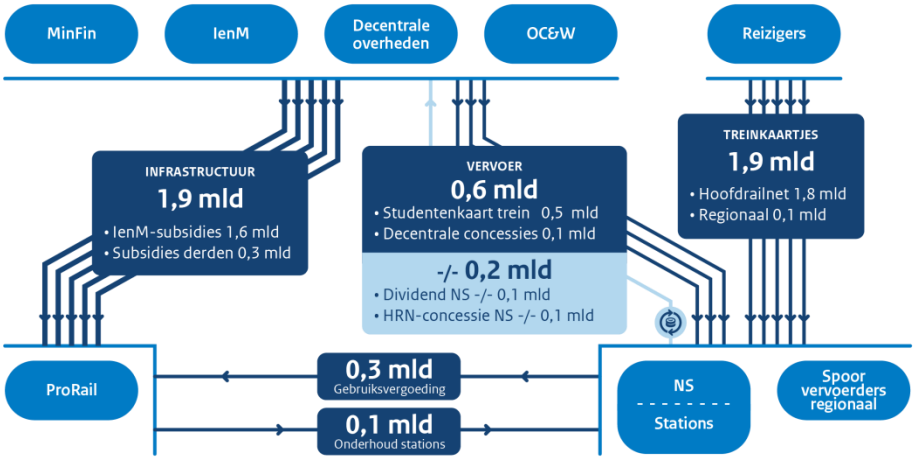
***Het personenvervoer per spoor wordt direct en indirect gesubsidieerd***

De integrale kosten van het personenvervoer per spoor in Nederland liggen hoger dan de directe opbrengst of reizigersomzet. Er zijn dus subsidies nodig om het reizigersvervoer in stand te houden en het publieke belang te waarborgen van goed en betaalbaar spoorvervoer. De grootste kostenpost vormt de railinfrastructuur. Die wordt vooral door IenM gefinancierd, via bijdragen aan ProRail, maar deels ook door regionale overheden. De spoorvervoerders betalen ProRail wel een gebruiksvergoeding voor het spoor, maar die ligt veel lager dan de werkelijke kosten voor beheer en onderhoud.

Voor het regionale spoorvervoer verstrekken de regionale overheden daarenboven exploitatiesubsidies aan de spoorvervoerders en meestal subsidiëren ze ook de gebruiksvergoeding aan ProRail. Die middelen zijn grotendeels afkomstig uit het Provinciefonds (de vroegere Brede Doel Uitkeringen) vanuit het Rijk. In totaal worden de vervoerderskosten op de regionale spoorlijnen voor ongeveer de helft opgebracht door de reizigers en voor de rest aangevuld met subsidie. Voor de vervoerconcessie van het HRN, inclusief de HSL-Zuid, wordt naast de indirecte subsidie via ProRail, geen exploitatiesubsidie verstrekt. NS betaalt daarvoor een vergoeding aan IenM. Overigens is in beide gevallen een deel van die reizigersopbrengst afkomstig uit de OV studentenkaart die door het ministerie van OCW wordt bekostigd.

De geldstromen in het personenvervoer per spoor zijn globaal weergegeven in Figuur 6. Grofweg blijkt bijna de helft van de totale jaarlijkse kosten van het treinvervoer in Nederland[39] te worden bekostigd door de reizigers, de rest door de belastingbetaler (vooral via de subsidies aan ProRail).

**Figuur 6 Geldstromen personenvervoer per spoor**




*Op basis van informatie ProRail, NS, provincies, Rijk en CROW.*[40]

[39] In 2015 waren de totale uitgaven voor het spoor in Nederland zo'n 2,2 miljard euro (na aftrek van dividenduitkering en concessie afdracht NS, inclusief OV studentenkaart). De reizigersinkomsten bedroegen in totaal zo'n 1,9 miljard euro.

[40] Alle cijfers betreffen 2015 (jaarverslagen ProRail en NS). De reizigersopbrengsten HRN zijn afkomstig uit NS jaarverslag, die van regionale vervoerders zijn berekend op basis van opgave van de provincies (op de concessies waarvan zij opbrengstverantwoordelijkheid dragen) gecombineerd met extrapolatie op basis van reizigerskilometers CROW op resterende regionale concessies vermenigvuldigd met een geschatte reizigersopbrengst van 13 cent per kilometer. De subsidiestroom decentrale concessies is op basis van opgave van de provincies. De OV studentenkaart

### 3.1.3 De stations

ProRail treedt op als eigenaar van de railverkeers- en vervoersinfrastructuur (waaronder de rails met bijbehorende voorzieningen, de stationstunnels en de perrons) en is verantwoordelijk voor de transfervoorzieningen.[41] NS Stations is eigenaar van de stationsgebouwen en het vastgoed rondom de stations. De afspraken over het eigendom en beheer van stations zijn vastgelegd in een private overeenkomst. De Staat is dus via twee staatsdeelnemingen volledig aandeelhouder van de stations, waarvan de aandeelhoudersrol voor ProRail bij het ministerie van IenM ondergebracht, en voor NS bij het ministerie van Financiën. In de afgelopen jaren heeft NS, mede onder politieke druk, het merendeel van het vastgoed rondom de stations afgestoten en in 2016 heeft NS Stations een aantal van de eigen commerciële retailactiviteiten op de stations in concessie uitgegeven aan private exploitanten.[42]

Op 238 van de in totaal 404 Nederlandse stations rijdt alleen NS. Op 131 stations rijden alleen regionale spoorvervoerders. Dit betreft vaak kleine stations met enkel een perron en soms een stationsgebouw, waar de regionale vervoerders vooral met ProRail van doen hebben (en niet met NS). Op 35 stations is er sprake van samenloop; op 25 daarvan rijden zowel NS als een regionale vervoerder. Op de meeste stations is sprake van samenloop met andere vervoersmodaliteiten; ook busvervoerders zijn afhankelijk van NS voor onder meer servicebalies en pauzelocaties voor personeel. Figuur 7 toont een overzicht.

**Figuur 7 Overzicht treinstations in Nederland**

| | Stations met alleen NS | Stations met samenloop (alle vervoerders) | Stations met alleen regionale spoorvervoerders |
|---|---|---|---|
| **Totaal** | 238 | 35 | 131 |
| **Stations met gebouw** | 171 | 29 (waarvan 25 met NS) | 57 |
| **Stations zonder gebouw** | 67 | 6 (waarvan 2 met NS) | 74 |

Als gevolg van Europese wetgeving is de Spoorwegwet in 2015 aangescherpt om non-discriminatoire toegang tot de stationsdiensten beter te waarborgen voor alle spoorvervoerders. Daarin is geregeld dat ook de concurrerende vervoerders op non-discriminatoire wijze toegang krijgen tot stationsfaciliteiten voor onder meer OV-chipkaartpalen, toegangspoortjes, een servicepunt, wachtruimte en personeelstoiletten. Sinds 2016 heeft ACM de bevoegdheid om voorafgaand aan aanbestedingen van spoorconcessies te toetsen of NS Stations de toegangsvoorwaarden en tarieven voor stationsdiensten non-discriminatoir toepast.

is een reizigerscontract. In de tekst zijn de baten gedefinieerd als reizigersopbrengsten, maar in deze figuur als geldstroom vanuit het Rijk. De totale bijdrage die vanuit de OV studentenkaart aan het spoor wordt toegeschreven is berekend op basis van NS jaarverslag en het rapport 'Beter benutten voor beter onderwijs' van de Taskforce Beter benutten onderwijs en openbaar vervoer (2015). De geldstroom van NS stations (omzet € 0,6 mld) is grotendeels buiten deze figuur gehouden omdat hier geen openbare gegevens van zijn. De regionale spoorvervoerders betalen ProRail en/of NS Stations voor gebruik van stationsvoorzieningen, maar dat is in verhouding tot de overige stromen in dit schema marginaal. De hoogte van de retailomzet is niet bekend.

[41] Het economisch eigendom ligt bij ProRail, het juridisch eigendom ligt bij Railinfratrust BV waarvan de Staat enig aandeelhouder is.

[42] NS, Strategie 2016-2019, Spoorslags beter, 2016.

### 3.1.4 Sturing en samenwerking

***Het ministerie van IenM is stelselverantwoordelijk voor het spoorvervoer***

Het openbaar vervoer en het spoorvervoer als onderdeel daarvan vormen een samenhangend systeem, waarvan de aansturing en uitvoering is belegd bij verschillende partijen. De kwaliteit en de aantrekkelijkheid van het openbaar vervoer en spoor voor de reiziger worden in belangrijke mate bepaald door de samenwerking tussen deze partijen. Daarvoor moeten verantwoordelijkheden duidelijk belegd zijn en moet helder gestuurd worden. De stelselverantwoordelijkheid voor het OV-systeem berust bij het ministerie van IenM.

***Sturen op samenwerking via concessies***

Via concessies kan de overheid sturen op de samenwerking tussen verschillende actoren in de spoorsector. Tussen het ministerie van IenM en de decentrale overheden is afgesproken dat zij in hun vervoerconcessies bepalingen opnemen die partijen verplichten samen te werken aan het tot stand brengen van een goede dienstregeling en bij aansluitingen die bijdragen aan een soepele deur-tot-deur reis. Samenwerking tussen ProRail en NS wordt gestimuleerd door beide deels te beoordelen op dezelfde prestatiegebieden en op gezamenlijke prestatie-indicatoren. Ook werken partijen samen in een aantal verbeterprojecten en -programma's als het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS), 'Beter en Meer' en het STS-verbeterprogramma.[43]

***Het gemengde sturingsmodel vereist extra afstemming op decentrale lijnen***

Nederland kent een gemengd sturingsmodel, met een publieke infrastructuurbeheerder, ProRail en een aantal concessiehoudende vervoerders. Bij het HRN hebben beide partijen (ProRail en NS) met het ministerie van Infrastructuur en Milieu dezelfde opdrachtgever. Omdat de concessies van beide partijen gelijktijdig verleend worden, is het goed mogelijk om de afstemming te regelen via de vervoer- en beheerconcessie. In de lopende vervoer- en beheerconcessie is daaraan meer dan voorheen aandacht besteed: een aantal KPI's geldt voor beide partijen en ze zijn verplicht gezamenlijk verbeterprogramma's te ontwikkelen en uit te voeren. Gezamenlijk wordt gewerkt aan voortdurende verbetering en optimalisering van complexe werkprocessen, zowel op planningsniveau als in de operatie. Zowel uit het deelonderzoek van MuConsult[44] als de interviews en werkbezoeken blijkt dat de samenwerking tussen ProRail en NS (en overigens ook met andere vervoerders) hierdoor is verbeterd.

***Samenwerking tussen stakeholders via overlegtafels en NOVB***

Ter ondersteuning van verbeteraanpak uit de LTSA heeft het ministerie van IenM OV- en spoortafels geïntroduceerd, om de samenwerking rond een soepele deur-tot-deur reis te bevorderen. Aan deze tafels werken (decentrale) overheden, vervoerders, ProRail en reizigersorganisaties samen, bij voorbeeld aan de afstemming van dienstregelingen. Daar is ook het Toekomstbeeld OV 2040 tot stand gekomen. Sinds 2013 overleggen vervoerders, consumenten en OV-autoriteiten in het Nationaal Openbaar Vervoer Beraad (NOVB) over landelijke of concessiegrens overstijgende vraagstukken zoals die rond de OV-chipkaart.

### 3.1.5 Toezicht

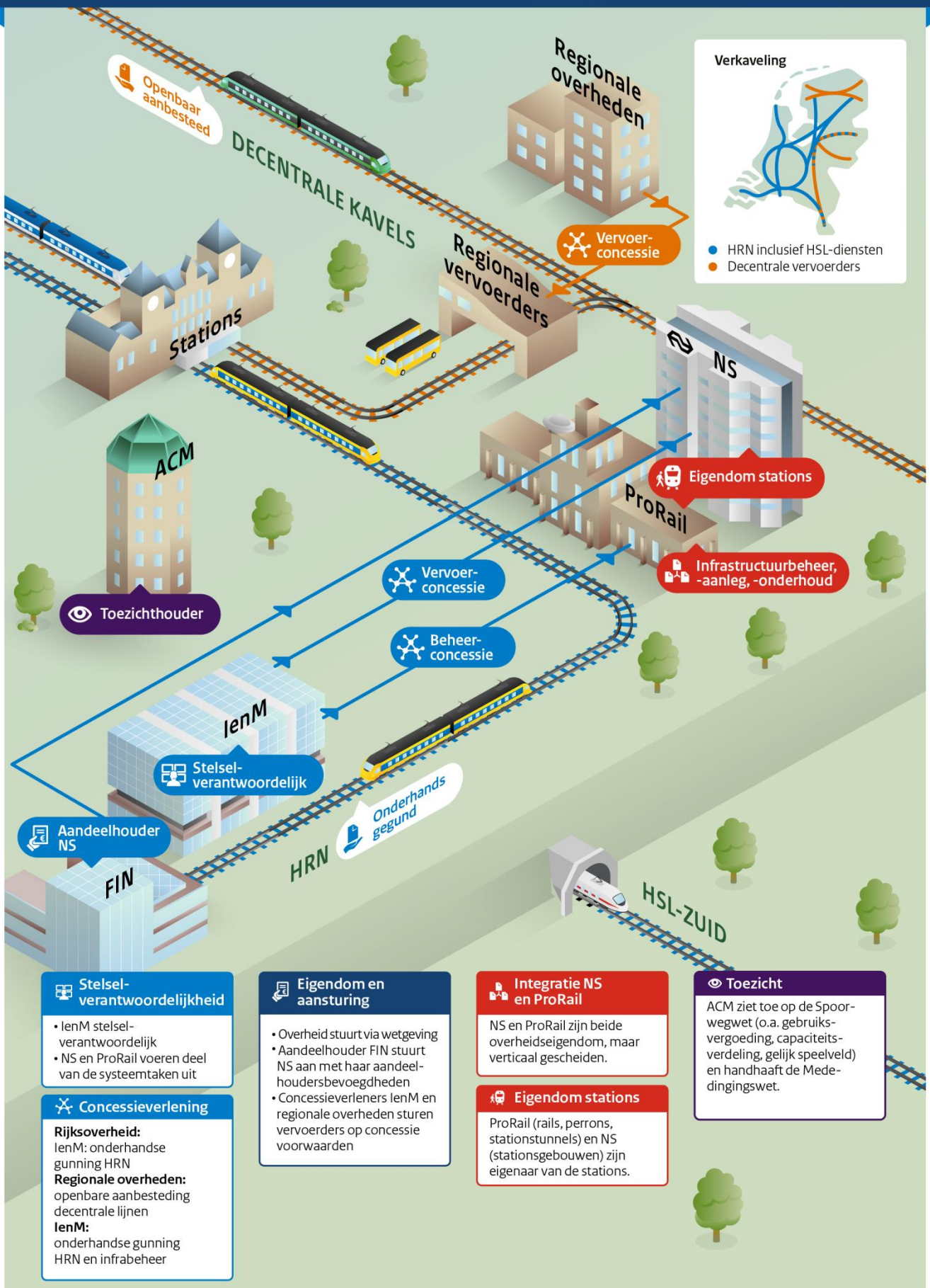
***Verschillende partijen hebben een rol bij het toezicht op de sector***

De Autoriteit Consument en Markt ziet er op toe dat de capaciteitsverdeling op het spoor en de tariefstelling van de gebruiksvergoeding transparant en non-discriminatoir plaatsvindt. Daarnaast handhaaft ACM de Mededingingswet om misbruik van economische machtsposities te voorkomen en ziet ACM toe op een

[43] STS = stoptonend sein. Het programma beoogt het 'rijden door rood' op het spoor terug te dringen.
[44] MuConsult, Sturing overheid bij vervoerconcessies op het spoor, 2017.

gelijk speelveld rondom de –diensten- en voorzieningen, onder andere op stations. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) houdt toezicht op de spoorveiligheid. Horizontaal toezicht wordt uitgeoefend door onder andere de consumentenorganisaties, verenigd in het Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (LOCOV) en de regionale ROCOVs, die recht van advies hebben. NS en IenM zijn volgens Wp2000 verplicht het LOCOV advies te vragen over onder meer de dienstregeling en de tarieven. De directeur-generaal Bereikbaarheid van het ministerie van IenM voert namens de minister het toezicht uit op de naleving van de vervoer- en de beheerconcessie.

# Nulscenario




**Stelsel-verantwoordelijkheid**

- IenM stelsel-verantwoordelijk
- NS en ProRail voeren deel van de systeemtaken uit

**Concessieverlening**

**Rijksoverheid:**
IenM: onderhandse gunning HRN
**Regionale overheden:**
openbare aanbesteding decentrale lijnen
**IenM:**
onderhandse gunning HRN en infrabeheer

**Eigendom en aansturing**

- Overheid stuurt via wetgeving
- Aandeelhouder FIN stuurt NS aan met haar aandeelhoudersbevoegdheden
- Concessieverleners IenM en regionale overheden sturen vervoerders op concessievoorwaarden

**Integratie NS en ProRail**

NS en ProRail zijn beide overheidseigendom, maar verticaal gescheiden.

**Eigendom stations**

ProRail (rails, perrons, stationstunnels) en NS (stationsgebouwen) zijn eigenaar van de stations.

**Toezicht**

ACM ziet toe op de Spoorwegwet (o.a. gebruiksvergoeding, capaciteitsverdeling, gelijk speelveld) en handhaaft de Mededingingswet.

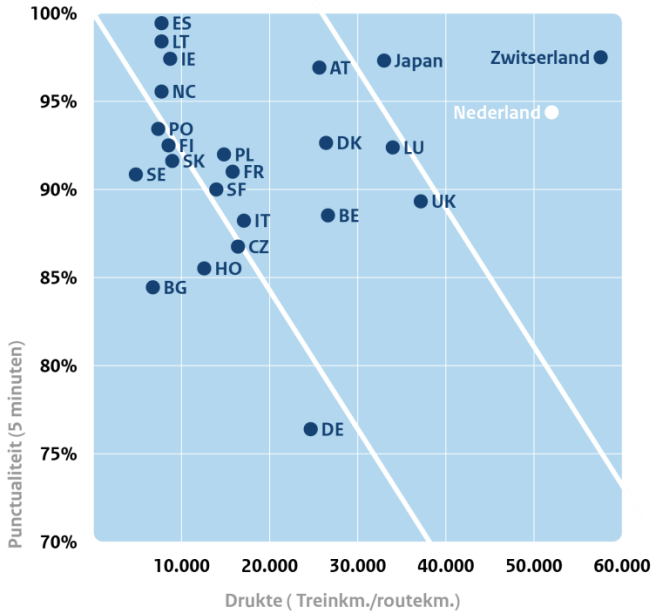
## 3.2 Sterkte- en zwakteanalyse

### 3.2.1 Sterktes en zwaktes in resultaten

***Het Nederlandse spoornetwerk wordt goed benut en de punctualiteit is gemiddeld hoog***

Nederland heeft een goed spoornetwerk met veel directe verbindingen en goede aansluitingen.[45] Het spoornetwerk is wijdvertakt waardoor reizigers op vrij veel verschillende plekken kunnen komen. Dit netwerk wordt goed benut: treinen rijden met relatief hoge frequentie, ook in daluren en in het weekend. Dit maakt dat het spoor in Nederland – samen met Japan en Zwitserland – behoort tot het drukst bereden spoor ter wereld. Rekening houdend met de drukte op het spoor is de punctualiteit in Nederland gemiddeld hoog, zoals geïllustreerd in Figuur 8.

**Figuur 8 Punctualiteit en drukte op het spoor in 24 landen**




*Bron: Europese Commissie, Vijfde verslag over de ontwikkeling van de spoorwegmarkt, COM(2016) 780.*

De stations behoren wat betreft klanttevredenheid tot de middenmoot in de Europese Unie[46], maar de kwaliteit van veel stations en de klanttevredenheid is de afgelopen jaren duidelijk verbeterd, geholpen door omvangrijke investeringen (onder meer via het programma Nationale Sleutelprojecten). Ook de reizigersinformatie, de fietsvoorzieningen en de samenhang met voor- en natransport is verbeterd. De veiligheid op het spoor is hoog.[47] Door de intensieve benutting en de wijze waarop spoorvervoer in Nederland is georganiseerd, is treinvervoer relatief efficiënt en van goede kwaliteit.[48]

***De klantoordelen blijven achter bij de prestaties***

Ondanks de relatief goede kwaliteit blijft de klanttevredenheid over de prestaties van NS op het HRN in 2016 nog achter bij de doelen voor 2019. Bijzonder is dat de prestaties van NS op de HSL-Zuid achterblijven, terwijl de klanttevredenheid over de

[45] De meeste genoemde sterktes en zwaktes worden ontleend aan de bijdragen aan dit onderzoek van ProRail, de verschillende vervoerders, de reizigersorganisaties en de (decentrale) overheden, en aan sessies met wetenschappers en experts.
[46] Europese Commissie, Vijfde verslag over de ontwikkeling van de spoorwegmarkt, COM(2016) 780.
[47] European Rail Agency (ERA), Railway safety performance in the European Union, 2016.
[48] Commission staff working document Accompanying the document report from the Commission to the European Parliament en Europese Commissie, Vijfde verslag over de ontwikkeling van de spoorwegmarkt, COM(2016) 780.

wel geleverde prestaties hoger is dan de doelstelling. Voor de decentrale lijnen lijkt de klanttevredenheid heel behoorlijk. Het regionaal vervoer per trein scoort in 2015 gemiddeld een 7,4. De cijfers per lijn liggen tussen de 7 en de 8.[49] De prestaties in Figuur 9 worden op verschillende manieren gemeten en zijn daarom niet één-op-één te vergelijken.

**Figuur 9 Reizigerstevredenheid[50]**

| Prestatie-indicator | 2015 | 2016 | Doel 2019 |
|---|---|---|---|
| Binnenland HRN | 74% | 77% | 80% |
| HSL-Zuid | 79% | 78% | 75% |
| Decentrale treinen | 81% | n.a. | n.a. |
| Stations[51] | 67% | 70% | n.a. |

*Bron: NS Jaarverslag 2016 en CROW.*

***Het Nederlandse spoorvervoer is kwetsbaar voor verstoringen***

Door de intensieve benutting, de schaarse capaciteit en de grote verwevenheid is het netwerk kwetsbaar. Treinen zijn vooral in de spits vaak vol en vertragingen hebben vooral op het HRN al snel een olievlekeffect. Naar verwachting is de capaciteit van het netwerk bovendien niet voldoende om de groeiende reizigersvraag overal op te kunnen vangen, zelfs als de lopende en voorgenomen investeringen worden gedaan en de verbeterplannen worden uitgevoerd.

### 3.2.2 Sterktes en zwaktes in de ordening

***Heldere rolverdeling aansturing NS***

Zowel het ministerie van IenM (als concessieverlener) als het ministerie van Financiën (aandeelhouder) sturen op de prestaties van de NS, waarbij de sturingsinstrumenten die zij inzetten op elkaar zijn afgestemd. Die herverdeling van rollen in 2005 heeft geleid tot een evenwichtige taakverdeling: de één stuurt op het publieke belang, de ander op een gezond bedrijfsrendement en publiek ondernemerschap. Daardoor worden bijvoorbeeld door de concessieverlener gewenste investeringen (bijvoorbeeld wc's in Sprinters) bedrijfseconomisch verantwoord doorgevoerd. De kans op ontsporingen bij buitenlandse aanbestedingen van dochter Abellio is kleiner geworden door beperking van de investeringsruimte voor NS en door toetsing van elke concessiebieding van NS door de aandeelhouder.

***Positieve resultaten van regionale aanbestedingen door mix concurrentie en decentralisatie***

Diverse onderzoeksrapporten en met name belanghebbenden wijzen op de positieve impact van de decentralisaties en openbare aanbesteding van vervoerconcessies in de regio's: meer treinen, lagere verliezen, betere dienstverlening voor de reizigers en betere aansluiting op het busvervoer. Deze successen kunnen worden toegeschreven aan een combinatie van concurrentie en decentralisatie van bestuurlijke verantwoordelijkheid: lokaal 'maatwerk' (onder meer via multimodale concessies) en politieke aandacht van regiobestuurders. Door de concessiesystematiek zijn vervoerders meer gericht op de opdrachtgevende overheid en het optimaliseren van het product binnen de eigen concessie, dan op de grensoverschrijdende deur-tot-deur reis van de reiziger.

Zwaktes in de ordening van het Nederlandse spoor worden deels gerelateerd aan onduidelijkheden over (de verdeling van) taken, rollen en bevoegdheden van partijen in en rondom de spoorsector, te beginnen bij de overheid.

[49] Bron cijfers: CROW via ov-klantenbarometer.nl.
[50] Het betreft het percentage reizigers dat een score van 7 of hoger geeft.
[51] In 2014 bedroeg de tevredenheidscore voor stations 64,9%.

***Zwaktes in de ordening veelal inconsistenties en onduidelijkheden over rollen en taken***

Diverse belanghebbenden signaleren dat het ministerie van IenM zijn rol van stelselverantwoordelijke onvoldoende oppakt, onder meer bij het laten uitvoeren van een aantal taken door NS zoals reisinformatie, betalingssysteem en afstemmen van de dienstregeling. En de aansturing van ProRail werd niet altijd als even sterk ervaren doordat de rollen van IenM (aandeelhouder, concessieverlener en stelselverantwoordelijke) door elkaar lopen. Tussen IenM enerzijds en NS en ProRail anderzijds bestaat daarnaast een grote kennisasymmetrie. Dit creëert een sterke afhankelijkheidsrelatie en bemoeilijkt voor IenM effectieve sturing op basis van haar stelselverantwoordelijkheid.

De stelselverantwoordelijkheid van IenM wringt verder met de ordening van en sturing op het decentrale treinvervoer. Door beperkte afstemming tussen IenM en decentrale overheden, wordt wat op centraal niveau als publiek belang is gedefinieerd niet altijd geoperationaliseerd op decentraal niveau. Decentrale overheden hebben aangegeven bij knelpunten met ProRail en NS niet altijd terecht te kunnen bij IenM. Zij zijn, bij het ontbreken van een formele (concessie)relatie, aangewezen op de welwillendheid van ProRail en NS en op overleg in bijvoorbeeld het NOVB.

Binnen de sector is sprake van onduidelijkheden. Zo is onduidelijk welke rol NS vervult bij de regionale concessies. IenM en Financiën hebben met NS afgesproken dat zij tot 2025 niet meer meedingt met decentrale concessies, tenzij er sprake is van substantiële samenloop.[52] NS heeft te kennen gegeven tot 2019 niet mee te bieden bij openbare aanbestedingen, maar haar strategie bij de midterm review te herijken. Dat leidt tot onzekerheid bij (potentieel) meebiedende marktpartijen die het onwenselijk vinden dat NS meebiedt op regionale concessies. Aanbestedende provincies en metropoolregio's hebben aangegeven dat zij het in verband met marktspanning wenselijk zouden vinden als NS meedingt.

De taakverdeling tussen ProRail en NS rondom de stations met betrekking tot beheer en onderhoud wordt als complex ervaren. Ook de afstemming tussen ProRail, NS en gemeenten (die verantwoordelijk zijn voor openbare ruimte en het stationsgebied) wordt als onduidelijk ervaren.

***De ordening als middel en niet als doel***

Een ordeningsmodel is een middel om een doel te bereiken en niet een doel op zich. In de (politieke) discussie over de ordening kan dit wel eens uit het oog worden verloren. Marktwerking of 'de overheid moet het doen' worden dan doelen op zich, terwijl het feitelijke doel – een betaalbare, veilige en comfortabele reis van deur tot deur voor de reiziger – uit het zicht raakt. Daar komt bij dat het doel in de praktijk mogelijk met meerdere ordeningsmodellen bereikt kan worden als het op de juiste wijze in de concessies wordt vertaald. Decentrale overheden hebben aangegeven dat volgens hen verschillende ordeningsmodellen uiteindelijk voor de reiziger hetzelfde goede product op kunnen leveren, mits het model op de juiste (consistente) wijze is vormgegeven.

[52] Dat is bepaald bij de uitwerking van de Lange Termijn Spooragenda (2014).

**Conclusie**
Het Nederlandse spoorvervoer scoort bij internationale vergelijking gemiddeld qua punctualiteit. De kwaliteit van veel stations en de reizigersinformatie is de afgelopen jaren duidelijk verbeterd. Het druk bereden spoor is echter kwetsbaar bij verstoringen en loopt tegen de grenzen van zijn capaciteit aan bij verdere groei van het reizigersverkeer.

De onderliggende ordening vertoont een aantal zwaktes die worden gerelateerd aan onduidelijkheid over de verdeling van de (veelheid aan) rollen van de overheid en van NS, onvoldoende regie op integrale besluitvorming en nog steeds onvoldoende focus op het uiteindelijke doel: een betaalbare, veilige en comfortabele van deur-tot-deur reis voor de reiziger.

# 4 Scenario’s

De taakopdracht reikt vier hoofdscenario’s aan voor de ordening op het spoor:

1. Onderhandse gunning van het vervoer over het hele spoornetwerk aan NS;
2. Onderhandse gunning van het vervoer op een HRN aan NS en openbare aanbesteding van de gedecentraliseerde treindiensten;
3. Openbare aanbesteding van het vervoer op een HRN en van de gedecentraliseerde treindiensten aan (private) vervoersmaatschappijen waarbij gevarieerd wordt in de omvang van het HRN;
4. Openbare aanbesteding van het vervoer op het gehele spoornetwerk dat in meerdere kavels (verdeeld in producten, corridors of gebieden) is opgedeeld aan (private) vervoersmaatschappijen.

In dit rapport worden deze uitgewerkt via drie hoofdmodellen en daarbinnen nog een aantal varianten. Het eerste hoofdmodel (scenario 1 uit de taakopdracht) is dat van één nationale vervoerder die het volledige personenvervoer per spoor onderhands gegund krijgt. Daar tegenover staan concurrentiemodellen waarin alle trajecten openbaar worden aanbesteed (scenario 3 en 4). Daar tussenin zit het hybride model, waar ook de huidige situatie zoals geschetst in het vorige hoofdstuk een variant van is. In die hybride scenario’s (scenario 2 uit de taakopdracht) wordt het HRN (van wisselende omvang) onderhands gegund en de overige trajecten worden openbaar aanbesteed.

In dit hoofdstuk worden achtereenvolgens de 3 modellen uitgewerkt, met aandacht voor verschillende varianten van ordening, sturing en verkaveling. Eerst de twee uiterste modellen (het model nationale vervoerder in paragraaf 4.1, het concurrentiemodel in paragraaf 4.2) en daarna de mengvorm van die twee, de hybride modellen, in paragraaf 4.3. Vervolgens worden in paragraaf 4.4 no-regret maatregelen besproken, die in elk van de scenario’s voor verbeteringen kunnen zorgen.

Voordat de scenario’s in dit hoofdstuk worden uitgewerkt wordt kort geschetst wat de spoorsector onderscheidt van andere sectoren en wat dit kan betekenen voor de ordening op het spoor.

### Spoorweginfrastructuur: natuurlijk monopolie

***De spoorweg-infrastructuur heeft het karakter van een natuurlijk monopolie***

Het spoorvervoer heeft een aantal kenmerken die de sector onderscheidt van veel andere sectoren: een netwerkstructuur, hoge vaste kosten en een hoge kapitaalintensiteit. Het is inefficiënt om meer dan één netwerk aan te leggen. Hierdoor ontstaat een natuurlijk monopolie op het niveau van de infrastructuur, waarbij één speler een machtspositie verkrijgt, die misbruikt kan worden door een hoge prijs te vragen. Dit wordt ondervangen doordat de infrastructuurbeheerder Prorail eigendom is van de Staat en door toezicht van ACM.

*Concurrentie om het spoor kan worden georganiseerd met concessieverlening*

Concurrentie kan plaatsvinden ***op*** of ***om*** het spoor. In het eerste geval vervoeren meerdere partijen passagiers of goederen op hetzelfde traject (zoals in Nederland bijvoorbeeld gebeurt in het goederenvervoer). Aangezien concurrentie op het spoor in de praktijk alleen economisch efficiënt is als de netwerkvoordelen (*economies of density*) zeer beperkt zijn, komt het zelden voor bij het nationale reizigersvervoer.[53] Meestal is concurrentie ***om*** het spoor wel mogelijk: in een aanbestedingsprocedure bieden vervoerders tegen elkaar op om het vervoer op een traject gedurende een bepaalde tijd te mogen verzorgen. Er ontstaat dan een tijdelijk monopolie. Bij overlappende concessies met vergaande samenloop – zoals in Limburg – waarbij de reiziger kan kiezen met welke vervoerder hij een traject wil afleggen, kan naast concurrentie om het spoor ook een vorm van concurrentie op het spoor ontstaan.

*Publieke of private borging van het maatschappelijk belang*

Het publieke belang van goed en betaalbaar spoorvervoer kan met zowel publieke als private exploitatie worden geborgd. De keuze is mede afhankelijk van de vraag of de gewenste prestaties goed genoeg in een contract of in regels zijn vast te leggen om de naleving daarvan af te kunnen dwingen. Als dit onvoldoende mogelijk is, dan kan de overheid het publieke belang beter borgen door de aandelen van de vervoerder in handen te houden, waardoor het een staatsdeelneming blijft. Om het publieke belang te financieren moet de overheid dan een lager dan marktconform rendement accepteren en/of de kosten van het publieke belang dekken met subsidie.[54]

## 4.1 Model nationale vervoerder

### 4.1.1 Ordening

*De overheid waarborgt het publieke belang met een onderhandse concessie aan een nationale vervoerder*

In het model 'nationale vervoerder' wordt het publiek belang geborgd doordat de overheid stuurt via een onderhands gegunde concessie. IenM gunt onderhands aan staatsdeelneming NS de concessie voor het hele spoorwegnet (HRN, het binnenlands vervoer over de HSL-Zuid én de decentrale lijnen). Dat doet ze in overleg met de decentrale overheden. Zo ontstaat één groot binnenlands HRN. Bij een keuze voor dit scenario is het politieke oordeel, dat de publieke belangen rond het spoorvervoer voor personen niet afdoende gewaarborgd kunnen worden met wet- en regelgeving en (een) openbaar aanbestede concessie(s).

*Het model nationale vervoerder vereist een overheid die stevig in haar schoenen staat*

Een keuze voor het model nationale vervoerder stelt stevige eisen aan concessieverlening, -beheer en -toezicht. Voor een effectieve sturing van 'eigen' bedrijven is het belangrijk dat de sturingsinstrumenten consistent worden ingezet. Ook is het belangrijk dat de overheid zich niet geremd voelt om haar rol van concessieverlener op te pakken bij een bedrijf dat ze zelf in bezit heeft. Dit kan door de concessieverlener niet mede verantwoordelijk te maken voor het bedrijfsresultaat van de concessiehouder (= gescheiden portemonnees), zodat boetes en andere financiële prikkels effectiever als sturingsinstrument kunnen worden ingezet. De wijze van sturing moet bovendien passen bij de ontwikkelingen binnen de concessie (zoals demografische ontwikkelingen of een veranderende vervoersvraag) en de doelen die de concessieverlener stelt. Ook heldere en afdwingbare afspraken tussen de concessieverlener, de concessiehouder en eventueel de eigenaar van de concessiehouder zijn een vereiste.

[53] Centraal Planbureau, The impact of competition on productive efficiency in European railways, 2006.
[54] Centraal Planbureau, Economische invalshoek Staatsdeelnemingen, 2012.

***Gericht op maximale schaal en verticale integratie***

Dit scenario richt zich op het maximaal benutten van schaal- en netwerkvoordelen en kent een hoge mate van verticale integratie: infrastructuurbeheerder en spoorvervoerder zijn in één (overheids)hand, en de overheid is stelselverantwoordelijke, concessieverlener en aandeelhouder. Dat vergemakkelijkt integrale besluitvorming en reduceert de coördinatie- en transactiekosten zoveel mogelijk.

***Europese regelgeving begrenst verticale integratie***

De Europese regelgeving stelt grenzen aan verticale integratie van vervoerder en infrastructuurbeheerder door voorwaarden te stellen aan de onafhankelijkheid van de infrastructuurbeheerder, de financiële transparantie en de coördinatiemechanismen. Vervoerder en infrastructuurbeheerder kunnen onder bepaalde voorwaarden worden geïntegreerd (zie daarvoor de informatiebox hieronder over 'ProRail en NS onder één paraplu'). Voor deze verticale integratie is het niet nodig om de bestaande (eigendom)structuur rondom de stations aan te passen. Indien ProRail en NS in één onderneming worden ondergebracht, dan moeten de essentiële functies - te weten capaciteitsverdeling en gebruiksvergoeding - worden ondergebracht in een apart orgaan dat juridisch gescheiden is van die onderneming. Dat levert extra kosten op en verkleint de schaalvoordelen. En doordat er nog maar één spoorvervoerder actief is, kan de eigendomssituatie van stationsdiensten onveranderd blijven.

## NS en ProRail onder één paraplu

Een goede afstemming tussen de infrastructuurbeheerder (ProRail) en de spoorvervoerders (met NS als dominante partij) is van groot belang voor een goed vervoerproduct. Een scenario met één nationale vervoerder biedt de mogelijkheid om de voordelen van verticale integratie maximaal te benutten, door NS en ProRail zo dicht mogelijk bij elkaar te brengen. Daarbij moet dan goed gekeken worden naar de effecten voor andere personenvervoerders (indien aanwezig) en de goederenvervoerders.

De mogelijkheden voor het 'onder één paraplu' brengen van ProRail en NS worden beperkt door de bepalingen uit richtlijn 2012/34/EU zoals aangepast bij het Vierde Spoorwegpakket, die bepalen dat de infrastructuurbeheerder juridisch en boekhoudkundig gescheiden moet zijn van de spoorvervoerder(s). Er wordt geen specifieke rechtsvorm opgelegd, maar in het algemeen geldt: hoe dichter de infrastructuurbeheerder en de spoorwegondernemingen bij elkaar komen, hoe strenger de eisen. Die betreffen een gescheiden boekhouding, een verbod op kruissubsidiëring en op personele unies, en in het uiterste geval het afsplitsen en uitplaatsen van taken als de capaciteitsverdeling en de heffing van de gebruiksvergoeding. In theorie kunnen ProRail en de NS worden geïntegreerd

1. als verticaal geïntegreerde onderneming, door NS en ProRail onder zeggenschap van een 'derde' onderneming te plaatsen;
2. als verticaal geïntegreerde onderneming, met ProRail als moeder van NS;
3. als verticaal geïntegreerde onderneming, met NS als moeder van ProRail;
4. door ProRail en NS volledig te integreren als losse afdelingen in één onderneming, waarbij de taken capaciteitsverdeling en heffing van gebruiksvergoeding worden ondergebracht in een apart orgaan dat juridisch gescheiden is van die onderneming.

Als ProRail, zoals het huidige kabinet besloten heeft, een zbo wordt, kan het met NS een verticaal geïntegreerde onderneming vormen, in de volgende varianten:

- de derde 'onderneming' wordt publiekrechtelijk vormgegeven (optie 1);
- de publiekrechtelijke infrastructuurbeheerder ProRail wordt vormgegeven als 'moeder' van privaatrechtelijke vervoerder NS (optie 2);
- een publiekrechtelijk NS wordt vormgegeven als moeder van het publiekrechtelijk ProRail (optie 3);
- NS en ProPrail worden volledig geïntegreerd in een publiekrechtelijke organisatie (onder uitplaatsing van de capaciteitsverdeling en heffingen) (optie 4).

Nader onderzoek is dan nog nodig om te bepalen welke publiekrechtelijke variant van een derde onderneming (optie 1), een publiekrechtelijk NS (optie 3) en een geïntegreerd publiekrechtelijk ProRail/NS (optie 4) het meest voor de hand ligt. Bij dat onderzoek moeten het verzelfstandigingsbeleid (o.a. de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen) en het staatsdeelnemingenbeleid worden betrokken. Ook is aandacht nodig voor de (onafhankelijke) positie van de ILT als National Safety Authority in het licht van de Spoorveiligheidsrichtlijn (Rl. 2016/798/EU).

Er zijn minder vergaande mogelijkheden dan de één-parapluoptie om het publiek belang te borgen. Een optie is om ProRail en NS (en andere vervoerders) meer te prikkelen tot goede samenwerking. Zo'n prikkel ontstaat als ze in grotere mate worden afgerekend op dezelfde prestatie-indicatoren. Een andere mogelijkheid is het

vormen van zogenoemde *(deep) alliances*, waarmee in het Verenigd Koninkrijk goede resultaten zijn behaald.[55] Daarbij gaat het om verregaande samenwerking in teams met werknemers van betrokken bedrijven, met behoud van de juridische zelfstandigheid van de aangesloten partijen.

### 4.1.2 Sturing in het model

***Bij een nationale vervoerder ontbreken marktgedreven efficiëntieprikkels***

Bij afwezigheid van concurrentie is in dit model de prikkel om kosteneffectief en klantgericht te werken niet vanzelfsprekend. Dit kan leiden tot niet-marktconforme arbeidsvoorwaarden en dus hoge personeelskosten.[56] Door de machtspositie van het personeel kan de vervoerder mogelijk moeilijker efficiëntieslagen maken, waardoor de dienstverlening een hogere prijs of een lagere kwaliteit zou kunnen hebben dan in andere modellen.

Een nadeel van de onderhandse concessieverlening is dat de aanbestedende overheid geen sterke onderhandelingspositie heeft, omdat de concessie al bij voorbaat aan een partij is gegund. De concessieverlener moet dan ook een zakelijke houding betrachten en bereid en in staat zijn tot het voeren van stevige onderhandelingen (inclusief de bereidheid om de onderhandelingen te staken). Daar tegenover staat dat bij onderhands gunnen de concessieverlener in principe wel meer mogelijkheden heeft om invloed uit te oefenen op de bieding van de vervoerder.[57]

***Sturing op concessievoorwaarden vereist een sterke kennispositie***

De overheid kan via de concessievoorwaarden sturen op concrete beleidsdoelen en prestaties. Europese regelgeving verplicht de concessieverlener tot het maken van prestatieafspraken (zie ook paragraaf 0) die leiden tot een verbetering van de kwaliteit of de kosteneffectiviteit. Om goed te kunnen sturen op de concessievoorwaarden is het belangrijk dat de concessieverlener een sterke kennispositie heeft. Wanneer de (prestatie)afspraken niet worden nagekomen, kan de concessie- en aandeelhoudersrol een aantal instrumenten ingezet worden om de nationale vervoerder te disciplineren. In de concessie kunnen boetebedingen opgenomen worden. Vanuit de aandeelhoudersrol kan (via de raad van commissarissen) de top van het bedrijf vervangen worden.

In een monopoliemarkt is de afhankelijkheid van de concessiehouder groter, omdat die de enige reële aanbieder van vervoersdiensten is. Ook dan kan de overheid als concessieverlener effectieve sturing op het publieke belang waarborgen binnen de concessiedoelstellingen. Dat kan bij voorbeeld met benchmarks; het vergelijken van de prestaties met die in vergelijkbare concessies. Of door de concessiehouder een deel van zijn diensten te laten aanbesteden en de prestaties van concessiehouder en 'onderaannemer' te vergelijken.[58] Een andere mogelijkheid is dat het ministerie van Financiën stuurt via de eigendomsrelatie, bij voorbeeld door bij het stellen van rendementseisen niet alleen rekening te houden met commerciële doelstellingen, maar ook met de na te streven publieke doelen.

[55] Inno-V, Buitenlandse ervaringen overheidssturing op het spoor, 2017.
[56] Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving, Kansrijk Mobiliteitsbeleid, 2016.
[57] Bij de openbare of niet-openbare procedure die voor de aanbesteding van OV-concessies in Nederland gevolgd worden, doen vervoerders bij de inschrijving een eenmalig aanbod waarover niet meer mag worden onderhandeld. Zie MuConsult, Sturing overheid bij vervoerconcessies op het spoor, 2017.
[58] Dit is het geval bij De Lijn in Vlaanderen.

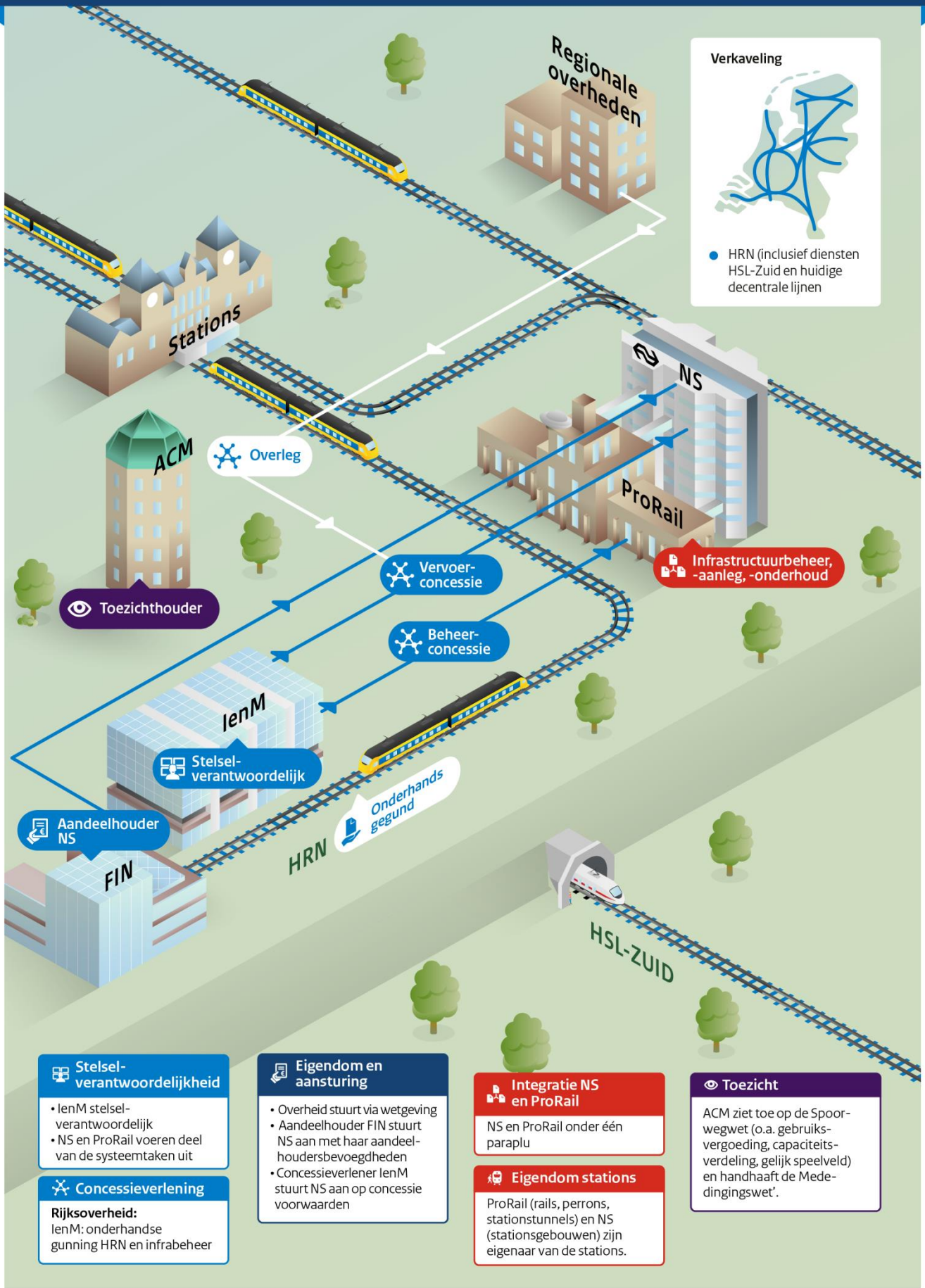
***Overheidssturing op optimalisering van het spoorvervoer als onderdeel van de deur-tot-deur reis***

De nationale vervoerder wordt in dit model niet automatisch geprikkeld om de verlening van diensten die samenhangen met het publiek belang van goed en betaalbaar spoorvervoer optimaal te behartigen. Daarom zal IenM NS met de concessie moeten prikkelen om niet alleen naar het spoorproduct, maar ook naar het totale reizigersproduct van deur tot deur te kijken en de afstemming met bus, tram en metro te optimaliseren. Via actief aandeelhouderschap kan aanvullend worden gestuurd op het publieke belang.

***Integratie van NS en ProRail vereist toezicht op de belangen van reizigers en goederenvervoer***

Als wordt besloten NS en Prorail zoveel mogelijk onder één paraplu te brengen (zie de informatiebox 'NS en ProRail onder één paraplu' in paragraaf 4.1.1) dan moet de overheid ervoor zorgen dat de belangen van het spoorgoederenvervoer gewaarborgd blijven. Een toezichthouder zou de taak kunnen krijgen om eindgebruikersbelangen te waarborgen (een betaalbare, veilige en comfortabele reis van deur tot deur) en om te zorgen dat de goederenvervoerders en internationale personenvervoerders onder eerlijke voorwaarden toegang houden tot de schaarse ruimte op het spoor.

# Scenario 1: Nationale Vervoerder



## 4.2 Concurrentiemodel

### 4.2.1 Ordening

In een concurrentiemodel voor het spoorvervoer is het niet de Staat, maar concurrentie die vervoerders prikkelt om een goede vervoersprestatie te leveren tegen een zo laag mogelijk prijs. Openbaar aanbesteden heeft als voordeel dat de concessieverlener niet in detail hoeft aan te gegeven hoe hij wil dat de dienst wordt uitgevoerd, maar de vervoerders kan uitdagen om te komen met oplossingen die bijdragen aan de realisatie van publieke doelen. Volgens MuConsult leidt dat tot meer mogelijkheden om de overheidsdoelen tegen zo laag mogelijke kosten te realiseren.[59]

Voor daadwerkelijk effectieve concurrentie moet aan verschillende randvoorwaarden worden voldaan. Meerdere vervoerders moeten met elkaar kunnen concurreren op een gelijk speelveld met beperkte toetredingsdrempels, zodat de concessieverlener een reële keuze heeft. De vervoerders moeten bovendien daadwerkelijk risico lopen en dat niet kunnen afwentelen op de Nederlandse belastingbetaler. Dat betekent dat de Nederlandse staat niet alle aandelen van een vervoerder zou mogen bezitten.

***De keuze voor het concurrentiemodel verhoudt zich niet tot volledig staatseigendom NS***

In het concurrentiemodel worden de verschillende vervoerconcessies door middel van openbare aanbesteding gegund aan vervoerders. Dit model gaat uit van de politieke keuze dat een Nederlandse staatsdeelneming niet noodzakelijk is om het publieke belang van goed en betaalbaar vervoer per spoor te waarborgen. Een Nederlandse staatsdeelneming zou bovendien het gelijke speelveld verstoren, omdat de overheid (die dan zowel de pet van concessieverlener als van aandeelhouder draagt) als aandeelhouder immers voorkeur kan hebben voor haar eigen spoorwegmaatschappij.

Een effectief concurrentiemodel vereist onder meer ex-ante toezicht (waaronder tariefregulering) om transparantie en een gelijk speelveld bij aanbestedingen af te dwingen.[60] Om het speelveld gelijk te houden kan het nodig zijn om onderdelen van marktpartijen 'verticaal' af te splitsen. Zo is het onwenselijk dat één van de vervoerders ook infrastructuurbeheerder of stationseigenaar is.

***Als er geen dominante vervoerder is, wordt de stationsorganisatie losgeknipt***

Als er, zoals in het concurrentiemodel, geen dominante vervoerder meer is op het Nederlandse spoor, is het met het oog op een gelijk speelveld nodig om de stationsorganisatie in haar geheel los te knippen van de vervoerder of te verdelen over de vervoerders. In het kader hieronder worden de verschillende mogelijkheden daarvoor uitgewerkt.

[59] MuConsult, Sturing overheid bij vervoerconcessies op het spoor, 2017. MuConsult verwijst naar interviews die voor dat rapport zijn gehouden en naar publicaties als Mouwen, Rietveld, Does competitive tendering improve customer satisfaction with public transport? A case study fort the Netherlands, 2013; IPSE Studies, Doelmatig aanbesteden, 2016; Groenendijk, e.a., Evaluatie Wp2000, Eindrapport functionele en doelmatigheidstoets, 2005.
[60] Bierman, Ordening Nederlandse spoorsector, 2014.

## De positie van stations

In het concurrentiemodel, waarbij er geen dominante vervoerder meer is op het Nederlandse spoor, is het met het oog op een gelijk speelveld consistent om de stationsorganisatie in haar geheel los te knippen van de vervoerder of te verdelen over de vervoerders. Ecorys concludeert dat de samenloop van verschillende vervoerdersbelangen rondom stations bij een sterke verkaveling dusdanig groot wordt dat een versterking van de structuur van een gelijk speelveld nodig is. [61] Met de uitbreidingen van de competenties van ACM (de zogenoemde recast) is hieraan al deels voldaan.

Ecorys werkt vijf verschillende modellen voor het beheer van de stations uit. In de eerste twee modellen wordt de organisatie van de stations opgeknipt en ondergebracht bij de regionale concessiehouder en de HRN concessiehouder. Dat heeft nadelen: de complexiteit van de ordening wordt groter door het groter aantal partijen, door verschillende concessielooptijden is het moeilijker om de levenscyclus van de stations goed te coördineren, en de schaal- en synergievoordelen vallen weg. Mede daardoor wordt ook de kans op ontwikkeling van niet-commerciële reis-gerelateerde diensten op de stations kleiner. In Groot-Brittannië wordt hier tegen aangelopen.[62] De lange termijn 'zorg' voor stations overstijgt de duur van een vervoerconcessie. Door relatief korte contractperiode van maximaal 22,5 jaar, ervaren vervoerders daar nauwelijks de prikkel om de onder hun beheer staande stations te ontwikkelen. De overheid heeft naar alternatieven gezocht maar heeft nog geen ideale modellen gevonden om vervoerders te stimuleren te blijven investeren, ook na einde van de franchisedatum. Gegeven deze nadelen en om de uniformiteit op de stations te behouden, ligt het dan ook meer in de rede om een model te kiezen waarbij er wel één stationsorganisatie blijft bestaan.

De variant waarbij de stationsonderneming in private handen komt (model 5) valt af, omdat volgens Ecorys daar de nutsfunctie van de stations ondergesneeuwd dreigt te raken. Binnen dit model is er een kleinere kans op ontwikkeling van niet-commerciële reis-gerelateerde diensten op stations en de borging van publieke belangen is moeilijker.

Dat maakt dat twee varianten het meest geschikt zijn om de stationsorganisatie onder het concurrentiemodel vorm te geven. Het eigendom gaat over naar ProRail (Ecorys model 3), of de stations komen onder een zelfstandige deelneming met de Staat als aandeelhouder (Ecorys model 4a). In model 3 wordt het beheer en de exploitatie uitbesteed aan commerciële partijen. Dat kan meer toezicht vergen en leiden tot meer complexiteit omdat publieke belangen dan van tevoren expliciet moeten worden vastgelegd in contracten. Verder noemt Ecorys dat ProRail als taakorganisatie niet van nature gewend is om, zoals een stationsorganisatie, in termen van rendement en efficiency te denken. Deze punten zijn onder model 4a mogelijk (beter) te ondervangen.

[61] Ecorys, Beoordeling van gevolgen van veranderingen in de posities van relevante partijen op stations, 2014, in opdracht van IenM.
[62] Inno-V, Buitenlandse ervaringen overheidssturing op het spoor, 2017.

### 4.2.2 Verkaveling

***Verkaveling bevordert effectieve concurrentie***

Concurrentie veronderstelt dat meerdere vervoerders meedingen in een openbare aanbesteding. Daarbij kan het helpen de toetredingsdrempels te verlagen door het netwerk in zekere mate te verkavelen. Dat kan het beste op die plaatsen waar de reiziger er het meeste baat van heeft en dit slechts beperkt ten koste gaat van schaal- en netwerkvoordelen. Bij te kleine concessies kunnen bepaalde schaalvoordelen wegvallen, bijvoorbeeld voor het aanhouden van (reserve)materieel. Dat kan leiden tot hogere kosten of een lagere betrouwbaarheid van het OV-product. Als oplossing voor dit probleem hebben de provincies Gelderland en Overijssel afgesproken met hun spoorconcessiehouders, dat zij desgevraagd een treinstel aan elkaar beschikbaar stellen. Hoewel dat in de praktijk goed werkt, overwegen beide provincies om in de toekomst hun treindiensten gezamenlijk in één of enkele concessies onder te brengen om zo uitwisseling van materieel tussen treindiensten te vergemakkelijken.[63]

Verkaveling kan gepaard gaan met (gedeeltelijke) decentralisatie: de overdracht van de concessieverlening aan decentrale overheden (provincies en metropoolregio's), die zo de concessieverlening zo goed mogelijk af kunnen stemmen op de regionale omstandigheden en het overige OV, bij voorbeeld door de uitgifte van multimodale concessies. Decentralisaties dienen uiteraard gepaard te gaan met verschuivingen in subsidiestromen (van 'centraal' naar 'decentraal') en gepaste investeringen in kennis en kunde op regionaal niveau.

Scenario 3 en 4 in de onderzoeksopdracht zijn beide gebaseerd op het concurrentiemodel, met als belangrijkste verschil de wijze van verkaveling. In scenario 3 blijft een duidelijk hoofdrailnetwerk bestaan, terwijl in scenario 4 het hele netwerk wordt verkaveld volgens verschillende varianten.

Als in scenario 3 wordt besloten om het HRN te verkleinen, dan is onderzoek nodig om te bepalen welke diensten het beste kunnen worden losgeknipt om het gewenste reizigersproduct tot stand te brengen. Voor een goede afweging moeten infrastructurele, vervoerkundige, logistieke en commerciële voorwaarden en effecten in beeld worden gebracht. Vervoerskundig zijn diverse opties denkbaar:

- Decentralisatie van meer stoptreinen aan de randen van het netwerk.[64]
- Decentralisatie van meer stoptreinen in de Randstad, zoals omschreven in het Toekomstbeeld OV 2040.
- Aparte aanbesteding van het binnenlands vervoer over de HSL-Zuid (Intercity Direct).[65]
- Alle stoptreinen decentraliseren, zoals bepleit door reizigersorganisatie ROVER[66]).

Er zijn ook verschillende mogelijkheden voor verdergaande verkaveling volgens scenario 4. Het netwerk kan opgeknipt worden in producten (4a); corridors (4b) en regio's (4c). Bij de verkaveling in producten worden ten minste de intercity's en stoptreinen apart aanbesteed. Intercity Direct kan apart worden aanbesteed, of samen met het intercity-product. Het is mogelijk om de aanbesteding per product te verdelen in regionale kavels. Met name voor de stoptreinen ligt dit voor de hand,

[63] MuConsult, Sturing overheid bij vervoerconcessies op het spoor, 2017.
[64] Zie hoofdstuk 2 voor de opties uit de rapporten van Ecorys en Janse de Jonge; zie Ecorys, Onderzoek naar de reikwijdte van het hoofdrailnet en de samenloop, 2011, in opdracht van IenM, en Janse de Jonge, Quo Vadis? Toetsing en beoordeling van het nieuwe spoorplan van FMN, 2012, in opdracht van IenM.
[65] Voor de aanbesteding van HSL-Zuid, zie paragraaf 4.2.3.
[66] Rover, Ordening begint met regie, 2016.

omdat daarmee multimodale concessies voor een optimale integratie van stoptrein met bus, tram en metro een reële optie worden.

In scenario 4b wordt het netwerk verdeeld in corridors, waarop één vervoerder zowel het stoptrein- als het intercity-product uitvoert. Om het aantal grote infrastructurele aanpassingen binnen de perken te houden is het logisch om hierbij uit te gaan van de intercity-corridors, zoals die nu al in de infrastructuur en dienstregeling terugkomen (zie Figuur 4 in paragraaf 2.4.2). Losse stoptreinen kunnen worden toegevoegd aan een corridor of los worden aanbesteed (zoals nu bijvoorbeeld met de regionale lijnen gebeurt).

In scenario 4c wordt het netwerk opgedeeld in regio's (zoals noord, oost, zuid en west), waarin de intercity- en stoptreindiensten gezamenlijk worden aanbesteed. Echte 'natuurlijke' grenzen, die op grond van de Britse ervaringen zeer wenselijk worden geacht bij deze verkavelingsvariant,[67] kent het Nederlandse spoornet niet. Het ligt het meest voor de hand de regiogrenzen te leggen bij de grote(re) stations, omdat die voor veel reizigers het begin- of eindpunt vormen van hun treinreis. Een regionale opdeling leidt tot het opknippen van de huidige langere lijnen, als die door meerdere regio's lopen.

### 4.2.3 Aanbesteding HSL-Zuid

Onderdeel van de onderzoeksopdracht betreft ook het uitwerken van scenario's waarbij de HSL-Zuid al dan niet wordt afgesplitst. Daarbij gaat het in dit rapport over het binnenlands vervoer over de HSL-Zuid corridor, tussen Amsterdam en Breda, dat momenteel wordt verzorgd met de Intercity Direct (ICD). Voor wat betreft het internationale vervoer waarbij op het Nederlandse traject sprake is van cabotage[68] wordt ervan uitgegaan dat koppeling plaats kan vinden met de concessie die betrekking heeft op het binnenlandse vervoer over de HSL-Zuid. Dit sluit conform het karakter van open toegang ander vervoer op het internationale deel niet uit. De vraag daarbij is of en in welke gevallen openbare aanbesteding van de HSL-Zuid gewenst is of onvermijdelijk.

***Oorspronkelijke aanbestedingsdoelen HSL-Zuid: internationale verbindingen en terugverdienen aanlegkosten***

Bij de besluitvorming over het vervoer over de HSL-Zuid werd de nadruk gelegd op de wenselijkheid van snelle rechtstreekse internationale verbindingen (met Brussel en Parijs) met hogesnelheidstreinen. Het toenmalige kabinet achtte een volwaardige aansluiting van Nederland op het Europese HSL-spoornet onder meer noodzakelijk voor het handhaven van het vestigingsklimaat in de Randstad en als middel om de toenemende congestie en de milieubelasting tegen te gaan ten gevolge van het toenemende vlieg- en autoverkeer.[69] Tegelijkertijd werd marktwerking en liberalisering door Kamer en kabinet gezien als een belangrijke factor voor verdere groei van de welvaart, ook op het spoor.[70] En tenslotte was er de wens om met de aanbesteding van het vervoer over de HSL-Zuid een deel van de kosten voor de aanleg van de HSL-infrastructuur terug te verdienen. De eerste vervoerconcessie werd gewonnen door High Speed Alliance (HSA; een samenwerkingsverband tussen NS en KLM), die deze dienst vanaf 2013 uitvoerde met snelle V250-treinen (de Fyra). Vanwege allerlei mankementen werden de Fyra's van het spoor gehaald. HSA kon de

[67] Inno-V, Buitenlandse ervaringen met overheidssturing op het spoor, 2017.
[68] Dit houdt in: het internationale vervoer over de HSL-Zuid waarbij reizigers vervoerd worden tussen Nederlandse treinstations.
[69] *Kamerstukken II*, 1995/96, 22 026, nr. 17, p. 14.
[70] Rapport Parlementaire enquêtecommissie Fyra (*Kamerstukken II*, 2015/16, 33 678, nr. 11), p. 61.

concessie niet langer uitvoeren en werd in 2015 geliquideerd. Om de continuïteit van het reizigersvervoer te garanderen besloot het kabinet de 'binnenlandse' HSL-Zuid toe te voegen aan de HRN-vervoerconcessie. Het huidige internationale vervoer over de HSL-Zuid voldoet niet aan de oorspronkelijk uitgesproken verwachtingen.[71]

***HSL-Zuid wordt momenteel vooral gebruikt voor binnenlands vervoer***

Het binnenlandse vervoer over de HSL-Zuid vindt op dit moment plaats met de Intercity-Direct. Vorig jaar maakten zo'n 4 miljoen reizigers daar gebruik van. Voor de internationale verbindingen maakten nog eens 2,4 miljoen passagiers gebruik van de HSL-Zuid, met de Thalys.[72] Vanaf de eerste helft van 2017 rijdt ook de intercitydienst Den Haag – Eindhoven deels over de HSL-Zuid corridor en in de nabije toekomst komen de Intercity Brussel (12 x Amsterdam - Brussel en 4 x Den Haag – Brussel) en 2 treinen van Eurostar van Amsterdam naar Londen daarbij.[73]

***HSL-Zuid wijkt deels af van andere trajecten***

In beginsel zijn de argumenten voor of tegen openbare aanbesteding van de HSL-Zuid vergelijkbaar met die op alle andere spoortrajecten. Openbare aanbesteding kan leiden tot een betere prijs-kwaliteitverhouding. Daarentegen vereist behoud van de integratie van het HSL-Zuidtracé met het HRN minder afstemming als gevolg van samenloop. In een aantal opzichten wijkt de HSL-Zuid af van andere trajecten. Ten eerste is de lijn al eens openbaar aanbesteed. Daarnaast zijn de prestaties op het traject voor de reiziger momenteel gekwalificeerd als onvoldoende, wat suggereert dat er ruimte is voor verbetering.[74] In vervolg op de kabinetsreactie op het eindrapport van de parlementaire enquêtecommissie Fyra wordt een verkenning uitgevoerd naar de mogelijkheid of andere vervoerders beter prestaties op de HSL-Zuid kunnen leveren dan NS. IC-Direct is bovendien een ander type product dan de andere producten op de rest van het HRN, onder meer door de hogere snelheid en de afwijkende tarifering. Ook ligt de HSL-Zuid gedeeltelijk los van de HRN-lijnen met stoptreinen, intercity's en goederentreinen.

***Er is onderzoek nodig naar de oorzaken van onderprestaties op HSL-Zuid***

Een belangrijk argument voor openbare aanbesteding is de verwachting dat door concurrentie een aantrekkelijker product ontstaat voor de reiziger: treinen rijden vaker of punctueler, het serviceniveau verbetert of de prijzen dalen. Omdat de vervoersprestaties op de HSL-Zuid lager zijn dan die op het HRN, zijn er aanwijzingen dat hier meer mogelijkheden zijn om via concurrentie efficiëntiewinsten te realiseren die positief uitpakken voor de reiziger. Om hier echter definitieve conclusies over te kunnen trekken, is voor 2019 nader onderzoek nodig naar de oorzaken van de achterblijvende prestaties. De veiligheidssystemen die alleen op het HSL-tracé worden gebruikt, blijken deels oorzaak van de achterblijvende prestaties en zouden dat dus ook zijn voor andere vervoerders.[75] Naar verwachting zullen de achterblijvende vervoersprestaties, voor zover ze samenhangen met afwijkende veiligheidssystemen, verbeteren als er harmonisatie van systemen in de EU plaatsvindt.

---

[71] Zo constateerde de Parlementaire enquêtecommissie Fyra dat, ondanks de daartoe uitgesproken ambities, Brussel vanuit Amsterdam per spoor niet in 93 minuten bereikt kan worden. Ook heeft de enquêtecommissie geconcludeerd dat er geen volwaardig alternatief is ontstaan na het stoppen van het Fyra-vervoer tussen Amsterdam en Brussel. Op dit moment bedraagt de reisduur van de verbinding tussen connectie Amsterdam en Brussel 110 minuten en heeft de reiziger nog steeds enkel de keus tussen de duurdere Thalys of de tragere Beneluxtrein.

[72] Cijfers zijn gebaseerd op Kamerstukken II, 22 026, nr. 489. In deze voortgangsrapportage zijn de reizigersaantallen voor IC-Direct gebaseerd op basis van de toeslag en daarmee de reis tussen Schiphol en Rotterdam.

[73] Zie hiervoor kamerbrief van oktober 2016 en vgr HSL, nr 39.

[74] In 2015 bedroeg de score voor de prestatie-indicator 'reizigerspunctualiteit HSL-Zuid' (toerekenbaar aan NS) 94,2% bij een overeengekomen progressiewaarde van 95,0%.

[75] Triple Bridge en Railistics: Review Prestaties IC-Direct (november 2016).

***HSL-Zuid is verweven met het HRN***

In hoeverre de HSL-Zuid in een losse concessie openbaar aanbesteed kan worden moet ook vanuit vervoerskundig oogpunt worden bekeken.[76] Er is infrastructurele verwevenheid tussen de HSL-Zuid en de omliggende tracés van het HRN. De HSL-Zuid corridor loopt van Amsterdam Centraal langs Schiphol tot Hoofddorp volledig samen met de reguliere lijnen van het HRN. Met ingang van dienstregeling 2017 rijdt de intercityverbinding Den Haag - Eindhoven ook tussen Rotterdam en Breda via de HSL-Zuid. Ook rondom de stations Rotterdam Centraal en Breda lopen het tracé van de HSL-Zuid en andere delen van het HRN samen. Verder liggen de overige tracés van HRN en HSL-Zuid vrij van elkaar en rijdt er geen goederenvervoer.

Door de infrastructurele verwevenheid moet bij losse aanbesteding van de HSL-Zuid in de dagelijkse operatie rekening gehouden worden met andere producten die delen van dezelfde infrastructuur gebruiken en waarvan de dienstregelingen op elkaar moeten worden afgestemd. ProRail zal die coördinatie en afstemming tussen de verschillende vervoerders voor zijn rekening moeten nemen. Het gebruik van binnenlands HSL-vervoer wordt vaak gecombineerd met vervoer over de rest van het spoornet. In 35% van de gevallen combineren reizigers HSL-Zuid met een andere treindienst. Dat percentage is vergelijkbaar met dat voor de andere intercityverbindingen. Het gebruik van vervoer over de decentrale lijnen wordt veel minder vaak gecombineerd met vervoer over het hoofdrailnet.[77]

***Europese regelgeving vereist onderbouwing bij onderhandse gunning***

Wanneer gekozen wordt voor onderhandse gunning moet op basis van Europese regelgeving onderbouwd worden dat de onderhandse gunning de voorkeur geniet boven openbaar aanbesteden. Zie paragraaf 2.2 over de Europese juridische randvoorwaarden. Omdat de HSL-Zuid eerder openbaar is aanbesteed zal de Europese Commissie scherp kijken naar de onderbouwing waarom onderhands wordt gegund.[78]

***Besluit aanbesteding HSL-Zuid vereist nadere afweging***

Er zijn argumenten voor en tegen de aparte aanbesteding van de HSL-Zuid. In beginsel kan de HSL-Zuid openbaar worden aanbesteed. In dat geval zal de samenloop toenemen, wat leidt tot extra inspanningen om te zorgen voor goede afstemming tussen de HRN-vervoerder en de HSL-Zuid corridor, met name rond de knooppunten Breda en Rotterdam en op het traject Hoofddorp – Amsterdam. De argumenten voor openbare aanbesteding van een aparte HSL-concessie – een betere prijs kwaliteitsverhouding van het vervoersproduct – worden sterker bij aanhoudend ondermaatse vervoersprestaties. Als bij de midterm review in 2019 blijkt dat de prestaties van NS op HSL-Zuid achterblijven en andere partijen het naar verwachting beter kunnen, dan ligt het voor de hand om al in 2025 over te gaan tot openbare aanbesteding. Daarmee zou het kabinet laten zien dat zij het three-strikes-out-principe in de huidige HRN-vervoerconcessie serieus neemt. Als bij midterm review in 2019 blijkt dat NS de prestaties op HSL-Zuid voldoende heeft verbeterd en het kabinet kiest voor een nieuwe onderhandse gunning van het HRN met een dreiging zoals het three-strikes-out, dan ligt het voor de hand bij deze dreiging de HSL-Zuid expliciet te benoemen als deel dat de concessiehouder kan verliezen.

---

[76] Zie paragraaf 2.4.2 over o.a. samenloop.
[77] Structuur treingebruik Nederland, deelonderzoek voor de scenario's over de ordening van het spoor, 2017. Dit is een digitale bijlage bij dit rapport.
[78] In een recente uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven, de hoogste Nederlandse bestuursrechter in dit domein, is overigens vastgesteld dat de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu gerechtigd was om de het tracé van de HSL-Zuid bij de HRN-vervoerconcessie te trekken. Het College heeft vastgesteld dat de motivering tot dit besluit afdoende was (Uitspraak CBB: 2017: 21, van 9 februari 2017). Een deel van de motivering die daarbij destijds werd gehanteerd zal bij de keuze voor de gunningswijze na 2024 evenwel niet of niet op dezelfde wijze gehanteerd kunnen worden zoals destijds gebeurde. Destijds werd het besluit onder andere gemotiveerd met het argument dat openbare aanbesteding zou kunnen leiden tot discontinuïteit in de dienstregeling.

Bij onderhandse gunning van het vervoer over de HSL-Zuid corridor moet rekening gehouden worden met een scherpe blik vanuit de Europese Commissie in het licht van het Vierde Spoorwegpakket.

### 4.2.4 Sturing in het model

***Het concurrentiemodel kent uitdagingen rond afstemming***

Het creëren van een gelijk speelveld met regulering en verticale splitsing leidt tot extra kosten. Doordat in het concurrentiemodel meerdere actoren actief zijn met onderlinge afhankelijkheden en strijdige belangen, worden de uitdagingen op het gebied van afstemming groter. Naar verwachting zijn er meerdere concessieverleners, meerdere vervoerders, een infrastructuurbeheerder en mogelijk een aparte stationsbeheerder actief. Die moeten hun beslissingen en hun handelen op elkaar afstemmen en waar nodig samenwerken. Afstemming is in het belang van de sector als geheel, maar komt lang niet altijd vanzelf tot stand. Daarom is het van belang om in een concurrentiemodel prikkels te creëren die de verschillende onderdelen van het spoorsysteem op één lijn brengen.[79]

***Decentralisatie en concurrentie leiden tot een zwaardere integratietaak voor IenM***

Invoering van het concurrentiemodel leidt voor IenM tot een aanzienlijk zwaardere integratietaak met betrekking tot het vervoer en van het vervoer met het infrastructuurbeheer. Het is overigens niet vanzelfsprekend die taak op centraal niveau te beleggen. In Duitsland is die grotendeels decentraal belegd. Daar spelen de Verkehrsverbünde (regionale OV-bureaus) een grote rol bij het uitvoeren van de stelselverantwoordelijkheid. Nederland kent geen vergelijkbare organisaties en gezien de omvang van het Nederlandse net ten opzichte van het Duitse lijkt het niet opportuun substantiële delen van de stelselverantwoordelijkheid decentraal te beleggen.

Omdat de rol van provincies en metropoolregio's bij de aansturing van concessies mogelijk groter wordt (door meer decentralisaties), ligt de sturing op de samenhang van infrastructuurbeheer en vervoer steeds minder bij één partij. De vereiste keuzes over de afstemming tussen infrastructuur en materieel reiken bovendien vaak over concessietermijnen heen, zeker in het drukste deel van het netwerk, in en rond de Randstad. Als die keuze aan de zittende vervoerder zou zijn, zou die daarmee voordeel voor een volgende concessie kunnen creëren. Dat zou de markt kunnen verstoren.

In de huidige situatie hebben regionale overheden veel vrijheid bij het uitschrijven van de aanbestedingen. De vraag is of dat houdbaar is als een groter gedeelte van het netwerk decentraal wordt aanbesteed. Een mogelijke oplossing is dat het Ministerie van IenM de mogelijkheid krijgt eisen op te leggen aan decentrale overheden, bij voorbeeld wat betreft het materieel (zodat dat aansluit bij de infrastructuur) of de aansturing van vervoerders (zodat de prikkels gelijkgericht zijn en aansluiten op de infrastructuur-beheerconcessie). De vervoerders en ProRail kunnen makkelijker afspraken maken over bijvoorbeeld het oplossen van storingen, wanneer de concessies goed op elkaar zijn afgestemd. Hier speelt ook een publieke deelbelang: reizigers mogen zo min mogelijk last en hinder ondervinden van een incident, ook als daardoor de ene vervoerder last heeft van een storing (en niet voldoet aan concessie-eisen) die is veroorzaakt door een andere vervoerder.

[79] Inno-V, Buitenlandse ervaringen met overheidssturing op het spoor, 2017.

***IenM is verantwoordelijk voor (het beleggen van) regie en coördinatie taken***

In het concurrentiemodel kunnen coördinerende taken (reisinformatie, betaalsysteem, afstemming dienstregelingen en dergelijke) niet meer bij NS of een andere vervoerder belegd worden. IenM moet die taken zelf verrichten, of ze beleggen bij een partij die beschikt over de vereiste onpartijdigheid, kennis en een integrale blik op vervoer. De invoering van meer marktwerking in het Verenigd Koninkrijk lijkt dit beeld te bevestigen: het leidde tot een roep om meer kennis en bemensing bij de betreffende overheidsinstanties.[80]

***Sturing via consistente concessies vergemakkelijkt samenwerking***

De overheidssturing bepaalt mede het gemak waarmee de vereiste samenwerking tot stand komt. Goede afstemming van de concessies en goede afstemming tussen concessieverleners is een continu proces en vergt de nodige flexibiliteit in de concessies, onder andere omdat de concessieperiodes niet altijd tegelijk aflopen. De ervaring tot nu toe leert dat samenwerking tussen vervoerders onderling en met ProRail op de werkvloer goed verloopt, als de partijen op dezelfde parameters worden aangestuurd. Het wordt echter bijna onmogelijk voor partijen om goed samen te werken, als de ene partij een boete krijgt, omdat hij niet voldoet aan concessie-eisen die onverenigbaar zijn met concessie-eisen van andere partijen.

***Een goed deur-tot-deur aanbod vereist coördinatie en technologie***

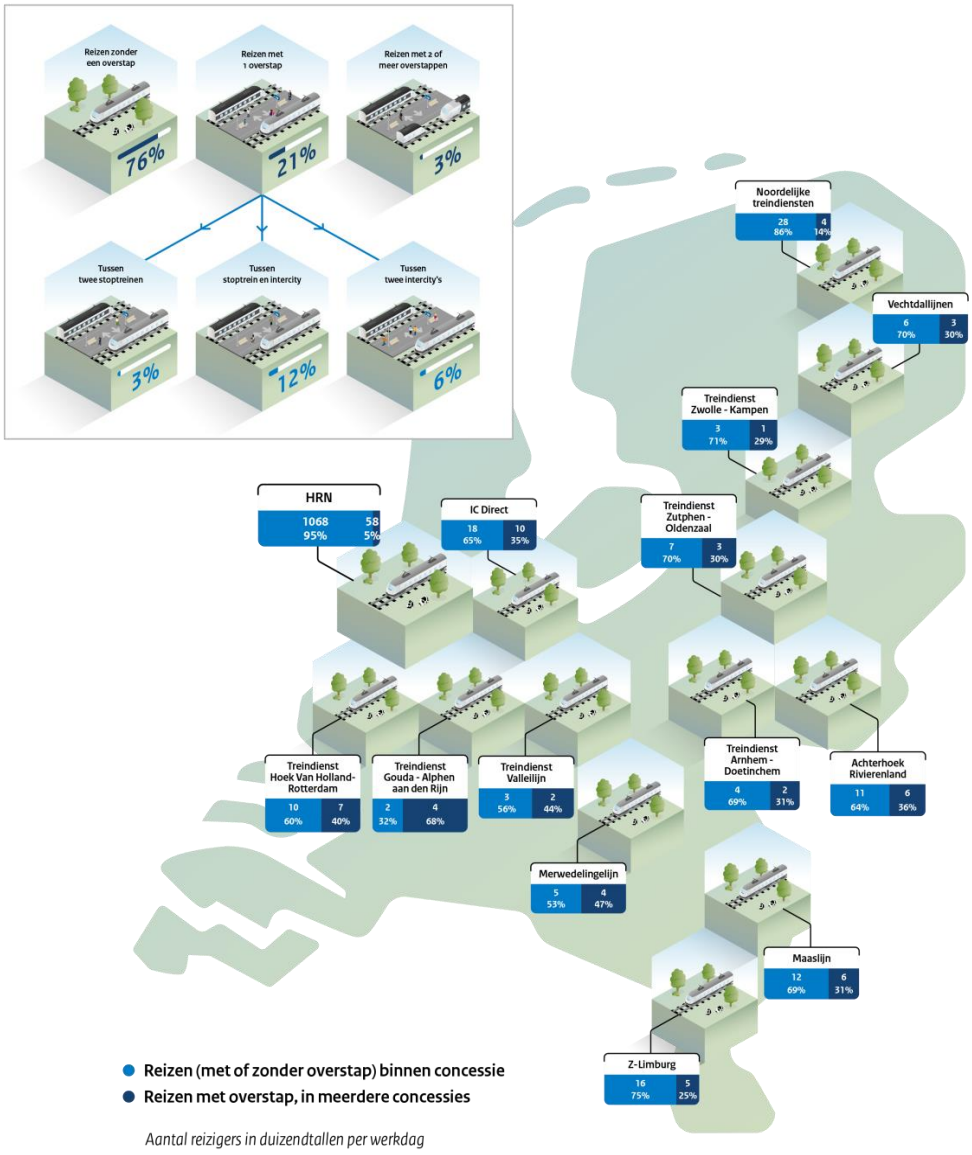
De verkaveling van het netwerk bepaalt binnen welke kaders vervoerders en hun opdrachtgevers hun aanbod kunnen optimaliseren. Het risico bestaat dat dat ten koste gaat van de optimale deur-tot-deur reis voor reizigers die door meerdere concessies reizen. Daarvoor moeten concessiegrensoverstijgende aspecten zoals bijvoorbeeld *real time* reisinformatie, abonnementen en vervoerderonafhankelijk betalen (onder andere via single check in check out) goed geregeld zijn. Hoe vaker een reiziger van vervoerder moet wisselen, hoe belangrijker deze afstemming en coördinatie is.

***Goede afstemming vergemakkelijkt reizen over concessiegrenzen heen***

Op dit moment wordt 76% van de reizen per spoor gemaakt zonder een overstap. Figuur 10 laat zien hoeveel reizigers bij hun deur-tot-deur reis te maken hebben met één of meer spoorconcessies en vervoerstypen. Van de reizen met overstap bevat het merendeel één overstap (21%). 12% van de reizen wordt zowel met intercity als stoptrein afgelegd. Bij een verkaveling met productscheiding gaan deze reizen in ieder geval over concessiegrenzen heen. Voor 40% van de reizen bieden de stoptrein en de intercity een gelijkwaardig alternatief.[81] Reizigers kunnen dan per moment kiezen op welke concessie (en met welke vervoerder) ze willen rijden. Hiervoor moeten onder meer het betaalsysteem en de abonnementen concessieoverstijgend goed geregeld zijn. Afhankelijk van waar de grenzen tussen concessies liggen is hierop extra sturing door de overheid nodig.

[80] Inno-V, Buitenlandse ervaringen met overheidssturing op het spoor, 2017.
[81] ProRail, Structuur treingebruik Nederland, 2017. Deelonderzoek ten behoeve van de uitwerking van de scenario's voor de ordening op het spoor te vinden als digitale bijlage bij dit rapport.

**Figuur 10 Overstappen**




*Bron: ProRail, Structuur treingebruik Nederland, 2017.*

Decentralisatie van regionale treinen prikkelt de decentrale overheden en vervoerders om het regionale OV-product voor de reiziger te optimaliseren en bij voorbeeld de aansluiting tussen bus en trein te verbeteren. Om ook goed spoorvervoer over de regiogrens heen te kunnen bieden, is het echter ook van belang de coördinatie tussen regionale en landelijke netten goed te blijven behartigen.[82] Een opdeling in corridors noodzaakt tot coördinatie tussen die corridors en het regionaal OV.

[82] In Duitsland is sprake van een verscheidenheid aan regionale spooropdrachtgevers die veel beleidsvrijheid hebben bij de invulling van regionale openbare aanbestedingen. De situatie daar leert dat de coördinatie tussen naburige vervoersoverheden en grensoverschrijdende contracten niet altijd even gemakkelijk verloopt. Zie inno-V, Buitenlandse ervaringen met overheidssturing op het spoor, 2017.

*Aanpassingen in de bekostigingssystematiek kunnen afstemming faciliteren*

Een verbeterde integrale afweging van het infrastructuurbeheer en het vervoer is mogelijk door in de bekostigingssystematiek financiële prikkels in te bouwen voor betere afstemming. Door de gebruiksvergoeding voor infrastructuur en de daadwerkelijke kosten directer aan elkaar te koppelen en door subsidiestromen te verleggen, worden betere prikkels gecreëerd om op stelselniveau met efficiënte oplossingen te komen die bijdragen aan het publieke belang. Vooral wanneer meer concurrentie geïntroduceerd wordt, wordt geadviseerd onderzoek te doen naar alternatieve methoden van bekostiging en subsidiering. Inno-V wijst erop dat partijen daarmee effectief kunnen worden gestimuleerd om de eigen economische balans te optimaliseren en dat zo de afstemming van de bedrijfsvoering op de kosten en baten voor het systeem als geheel belangrijker wordt. Dit wordt hieronder nader uitgewerkt.

## Bekostiging op het spoor

*De situatie nu*
Het personenvervoer per spoor wordt hoofdzakelijk gesubsidieerd via de infrastructuur (ProRail) en deels via de vervoerders (bijdragen van de regio en de OV studentenkaart); zie ook paragraaf 3.1. ProRail berekent ongeveer 15% van de gemaakte spoorkosten door aan vervoerders, via de gebruiksvergoeding en additionele heffingen.

Omdat ProRail maar een beperkt deel van de infrastructuurkosten aan de vervoerders doorberekent, hebben vervoerders er belang bij dat niet zij, maar de infrastructuurbeheerder kosten moet maken. Dit kan in sommige gevallen leiden tot keuzes die voor de vervoerder aantrekkelijk zijn, maar minder kosteneffectief voor de sector als geheel, of die leiden tot een suboptimaal resultaat voor de reiziger.

*Wenselijke richting bij meer marktwerking*
Door een gebrek aan integrale benadering van het kostenvraagstuk ontbreken de prijsprikkels om kosteneffectieve keuzes te maken voor de sector als geheel. Een integrale benadering betekent dat op vervoersysteemniveau naar kosteneffectieve oplossingen gezocht wordt en niet op deelsysteemniveau (infrastructuur of materieel). Hoe beter de gebruiksvergoedingen en andere heffingen de daadwerkelijke gebruiks- en investeringskosten van het spoor reflecteren, hoe beter spoorvervoerders bij hun bedrijfsbeslissingen rekening houden met de infrastructurele kosten daarvan. Tegelijkertijd ontstaat zo een directere link tussen het infrastructuurbeheer en de reizigersmarkt.[83] [84]

Integrale en kosteneffectieve besluitvorming wordt minder vanzelfsprekend als het aantal marktpartijen en de concurrentie toenemen en de verticale integratie minder wordt. Het kan dan zinvol zijn om onderzoek te doen naar een andere vormgeving van de bekostigingssystematiek, bijvoorbeeld door de (directe) infrastructuurkosten directer te koppelen aan vervoersheffingen. In zo'n systeem kunnen ook andere prijsprikkels worden ingebracht. Daaraan gekoppeld zou dan wel een brede heroverweging van subsidiestromen moeten plaatsvinden. Het treinvervoer wordt

[83] Buijink, Naar sterke instituties, ESB, 2013, 98(4651), p. 9.
[84] Boston Consulting Group (BCG), 'The 2015 European Railway Performance Index' , 2015 signaleert op basis van data uit verschillende Europese landen een positieve correlatie tussen het infrastructurele aandeel van de totale subsidiestroom en de prestaties op het spoor. In het rapport onderstreept zij echter dat dit geen directe oorzaak-gevolgrelatie aantoont en dat andere factoren, zoals historische prestaties en de investeringshoogte in het verleden, ook een verklaring kunnen bieden voor het gevonden verband.

immers duurder voor de vervoerders, waardoor de waarde van de concessies daalt.[85] Compensatie van dat waardeverlies via (grotere) concessievergoedingen (gerelateerd aan reizigerskilometers) kan dat probleem oplossen zonder dat de treinkaartjes duurder worden voor de reiziger. Mogelijk kan de Britse systematiek van gebruiksvergoeding, die behoort tot de meest uitgewerkte van Europa, hierbij nuttige lessen bieden.[86]

Bij een eventuele heroverweging van de bekostigingssystematiek dient rekening gehouden te worden met het spoorgoederenvervoer, dat – in tegenstelling tot het personenvervoer - grotendeels internationaal is. Veranderingen in de bekostigingssystematiek kunnen daarom gevolgen hebben voor de concurrentiepositie daarvan. Het is dan ook goed voorstelbaar dat er tariefdifferentiatie plaatsvindt tussen tarieven voor het spoorgoederenvervoer en het personenvervoer per spoor. Ook kunnen bijvoorbeeld spoorgoederencorridors afwijkend zijn van andere tracés.

***Regelingen voor de overgang van personeel en materieel***

Als vervoerconcessies wisselen van eigenaar zal dat meestal leiden tot een veranderende vraag van vervoerders naar personeel en materieel. In de huidige marktomstandigheden kan dit tot problemen leiden. De oplossingen voor deze problematiek hebben als nadeel dat ze allemaal in zeker mate de mogelijkheid beperken om efficiëntieverbeteringen te realiseren. Dat is uitgewerkt in het onderstaande kader.

## Personeel en materieel

Meer marktwerking op het spoor vergroot de kans op wisselingen in concessiehouderschap. Dit impliceert grotere schommelingen van de vraag van afzonderlijke vervoerders naar personeel en materieel. Dit kan leiden tot knelpunten of onwenselijke situaties. Oplossingen zijn voorhanden, maar beperken wel de kansen om marktwerking te laten resulteren in efficiëntieverbeteringen.[87]

Er werken ongeveer 14.000 medewerkers bij NS voor het HRN. De personeelskosten belopen 1 miljard euro (ruim 50% van de totale kosten). De kosten voor het rollend materieel liggen op basis van het jaarlijkse afschrijvingsniveau rond een kwart miljard euro (zo'n 15% van de totale kosten).

<u>Personeel</u>
Efficiëntiewinsten met betrekking tot het personeel zijn te behalen door een efficiëntere inzet van personeel en verschillen tussen arbeidsvoorwaarden van personeel. Uit onderzoek van de FNV blijkt dat de verschillen in arbeidsvoorwaarden tussen NS en andere vervoerders leiden tot een kostenverschil van zo'n 10% (waarbij de kosten van NS hoger liggen). Bij andere vervoerders liggen de loonkosten voor een machinist 10 tot 16 procent lager dan bij NS, en die van een

[85] Wanneer een relatief grotere doorberekening van infrastructurele kosten aan vervoerders vergezeld gaat met een (te) kleine subsidiestroom richting vervoerders, kan dit ervoor zorgen dat vervoerders niet (meer) zonder verlies kunnen opereren of kan dit de toegang van nieuwe toetreders tot de markt belemmeren. In Duitsland wordt bijvoorbeeld de hoogte van de gebruiksvergoeding (ter hoogte van ca. 40% van de kosten van het infrastructuurbeheer) gezien als een belemmering om de markt te betreden; zie inno-V, Buitenlandse ervaringen met overheidssturing op het spoor, 2017.
[86] Inno-V, Buitenlandse ervaringen overheidssturing op het spoor, 2017.
[87] Mede in dit kader verdient het, zeker bij toename van het aantal openbare concessies, aanbeveling te bezien of Wp2000 voldoende maatwerkoplossingen biedt.

conducteur 3 procent.[88] Het verschil zit hem in een combinatie van meer salaris en minder uren die daarvoor gewerkt worden. Vooral bij een efficiënte bemensing van de organisatie en inzet van het personeel zijn dus kostenreducties te realiseren, zowel wat betreft het rijdend personeel als de overhead van een bedrijf.

Bij een concessieovergang moet de nieuwe vervoerder volgens bepalingen in Wp2000 het personeel overnemen dat direct of indirect aan die concessie gekoppeld was, en daarbij de rechten van personeel respecteren zoals vastgelegd in CAO's, bedrijfsregelingen en arbeidscontracten[89], om de rechtszekerheid en rust bij werknemers te waarborgen.[90] Volgens MuConsult[91] beperkt dat de mogelijkheden voor concessiehouders om de uitvoering van de concessie naar eigen inzicht te organiseren, met mogelijke gevolgen voor de kwaliteit en het kostenniveau van het openbaar vervoer. Daar staat tegenover dat de overnameregeling de nieuwe concessiehouder enige zekerheid biedt dat hij over personeel kan beschikken dat bekend is met de uitvoering van de voor hem nieuwe concessie.

<u>Materieel</u>
De economische levensduur van rijdend materieel (ca. 25 – 40 jaar) in combinatie met de beperkte looptijd van openbaar aanbestede concessies (ten hoogste 15 jaar met een mogelijke verlenging van 7,5 jaar) impliceert dat rijdend materieel over concessieperiode heen gebruikt zal (moeten) worden.

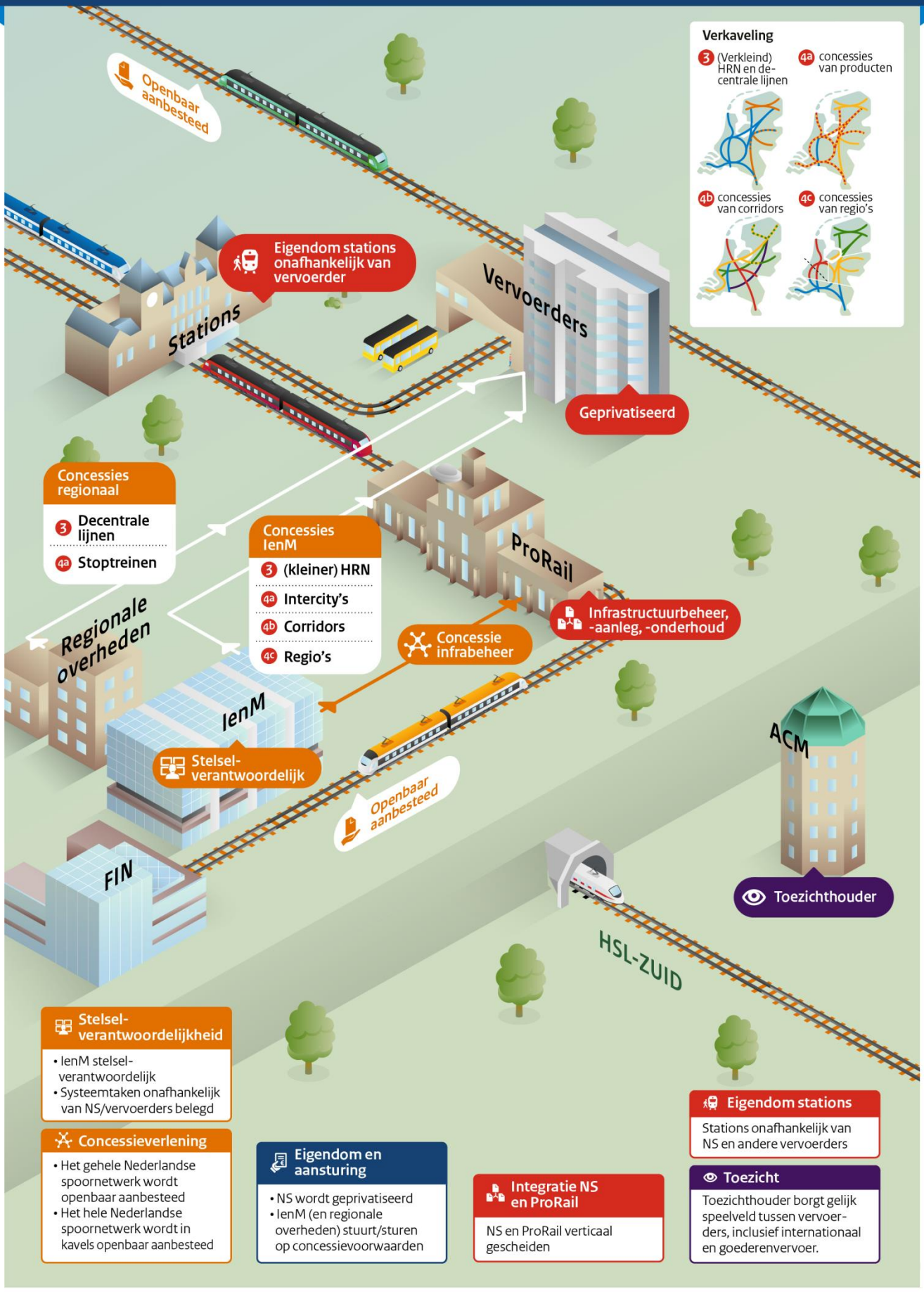
De inzet van tweedehands buitenlands materieel in Nederland vereist vaak ombouw, vanwege variaties in perronhoogte, beveiligingssysteem en stroomvoorziening.[92] Een goed functionerende Europese markt voor tweedehands materieel zal pas ontstaan na Europese harmonisatie van infrastructuur. Door het ontbreken daarvan lopen vervoerders het risico dat ze aan het einde van de concessieperiode met hun materieel blijven zitten. Dat risico wordt verdisconteerd in de concessiewaarde en slaat uiteindelijk neer bij de belastingbetaler.[93] Wel kunnen via leaseconstructies of overnameverplichtingen waarborgen worden gecreëerd om de materieeloverdracht soepel te laten verlopen.

Een overnameregeling voor materieel is gunstig voor de bereidheid van een concessiehouder om in nieuw materieel te investeren en bevordert een *level playing field* bij de aanbesteding van een spoorconcessie die met bestaande treinen mag worden uitgevoerd. Ook wordt zo voorkomen dat de zittende concessiehouder een concurrentievoordeel heeft, omdat hij als enige beschikt over treinen die al tot de betreffende spoorlijnen zijn toegelaten. Voor de overheid/concessieverlener biedt de overnameregeling voordelen bij de lopende concessie (lagere kostprijs, omdat kapitaalvernietiging wordt voorkomen), maar ook bij de volgende concessie (lagere kostprijs door grotere marktspanning).

Een overnameregeling van materieel beperkt daarentegen de mogelijkheden voor nieuwe concessiehouders om efficiencyverbeteringen en innovaties door te voeren.

[88] FNV, Visie FNV Spoor op de ordening van het Nederlandse spoor, 2017.
[89] Artikel 36 e.v. Wp2000.
[90] *Kamerstukken II*, 1998/99, 26456, nr. 3, pagina 33-38.
[91] MuConsult, Sturing overheid bij vervoerconcessies op het spoor, 2017
[92] Spoorboekje 2012.
[93] Dit kan met financial leaseconstructies, waarbij de betaalde risicopremie uiteindelijk wordt doorberekend aan de concessieverlener. Ook kan de vervoerder besluiten zelf het risico te dragen en een risicopremie incalculeren bij het concessiebod.

# Scenario 3 en 4: Concurrentiemodel



## 4.3 Hybride model

### 4.3.1 Ordening

Het hybride ordeningsmodel is een combinatie van een nationale vervoerder op een deel van het nationale netwerk en een concurrentiemodel op het andere deel. Dat kan alleen als de twee domeinen geografisch of op productniveau (per treinsoort) gescheiden zijn.

***In een hybride model wordt de scheiding tussen monopolie- en concurrentiemodel vervoerskundig bepaald***

In een hybride model wordt het model met een nationale vervoerder toegepast op die delen van het spoornetwerk waar de baten van (horizontale en verticale) integratie het hoogst zijn. Dit betreft vooral druk bereden onderdelen; in de praktijk zal het gaan om het HRN, of een kleiner HRN. Het concurrentiemodel wordt toegepast op die delen van het netwerk waar de baten van (horizontale en verticale) integratie het laagst zijn en ook lager dan de verwachte (efficiëntie)opbrengsten van concurrentie. Dit geldt eerder voor de decentrale lijnen.

Binnen dit hybride model zijn, vertrekkend vanuit de huidige situatie, twee fundamenteel verschillende ontwikkelingsrichtingen te onderscheiden.

In scenario 2a is de intentie om ook in de toekomst het HRN onderhands aan NS te blijven gunnen. De gunning wordt gekoppeld aan afspraken voor prestatieverbetering en gecombineerd met verdergaande gelijkgerichte aansturing. Ook worden – binnen de grenzen die Europese regelgeving daaraan stelt – ProRail en NS dichter bij elkaar gebracht. De regionale overheden blijven de decentrale lijnen aansturen.

Met een keuze voor scenario 2b wordt de dreiging gecreëerd om grotere(re) delen van het netwerk aan te besteden. In de onderhandse concessie wordt daartoe een terugvaloptie ingebouwd. Als NS voldoende presteert behoudt zij de concessie, maar bij onvoldoende prestaties, wordt overgegaan tot openbare aanbesteding van (delen van) het HRN. In dit scenario 2b is de positie van de concessieverlener, die beschikt over vooraf kenbare concrete terugvalposities, aanzienlijk sterker dan in scenario 1 en 2a. De concessieverlener moet dan wél goed voorbereide en geloofwaardige terugvalopties opnemen in de concessie. De dreiging met de terugvalopties kan zowel tijdens de concessie via een tussentijdse evaluatie als met ingang van een volgende concessie geëffectueerd worden. Als in de midterm review in 2019 blijkt dat NS aanhoudend ondermaats presteert op de HSL-Zuid, dan ligt het in scenario 2b voor de hand om de terugvaloptie te effectueren en deze lijn in aanloop naar 2025 openbaar aan te besteden. Er is onderzoek dat aanwijzingen biedt dat een realistische dreiging met een terugvaloptie vrijwel net zo effectief kan zijn als marktwerking zelf.[94]

In scenario 2c tenslotte wordt zelfstandig – voorafgaand aan de aanbesteding en los van de prestaties van de concessiehouder – besloten tot verdere decentralisatie en openbare aanbesteding van (delen van) het HRN, omdat het publieke belang van een goede en betaalbare reis van deur tot deur daarmee gediend is. Het resterende, verkleinde HRN wordt onderhands gegund aan NS. Ook in dit scenario kan de concessie worden vormgegeven met een terugvaloptie. Daarbij zijn dezelfde vervoerskundige opties voorhanden als bij 2b. Deze variant geeft in vergelijking met de huidige situatie direct meer ruimte aan concurrentie door andere vervoerders.

[94] Mouwen, The Impact of Public Transport Reform: an Assessment of Deregulation Policies, 2016.

Het zetten van stappen in de richting van scenario 2a of juist 2b en 2c is een fundamentele en strategische keuze, ook al gaat het om naast elkaar liggende opties. Bij een keuze voor scenario 2a is de stap naar scenario 1 een mogelijk vervolg; bij de keuze voor 2b of c zijn de scenario's van het concurrentiemodel mogelijke vervolgstappen. Kiezen voor de ene richting maakt het in de toekomst onlogisch en aanzienlijk moeilijker om alsnog de andere kant op te gaan.

In feite gaat het om de keuze tussen een scenario waarin de nationale vervoerder de omvang van zijn huidige netwerk behoudt en organisatorisch dichter bij de infrastructuurbeheerder wordt gebracht (scenario 2a) versus scenario's met concessies met scherpere terugvalposities voor de concessieverlener, meer openbare aanbesteding, en toelating van andere vervoerders (scenario 2b en 2c).

Voor effectieve concurrentie binnen het hybride model is onder meer ex-ante toezicht (waaronder tariefregulering) vereist, om transparantie en een gelijk speelveld bij aanbestedingen af te dwingen.[95] Om het speelveld gelijk te houden kan het bij substantiële verkaveling nodig zijn, om onderdelen van marktpartijen 'verticaal' af te splitsen.

***Een concessie met terugvaloptie werkt alleen als die geloofwaardig is***

Om een terugvaloptie geloofwaardig in te kunnen zetten moeten de ordening en sturing zo worden vormgegeven, dat een (gedeeltelijke) overschakeling naar het concurrentiemodel (op korte termijn) realistisch is. Daartoe moet de monopolist zoveel mogelijk gelijk aan de andere vervoerders worden gepositioneerd en moeten infrastructuurbeheer en vervoer gescheiden zijn. Bij dreiging met gedeeltelijke concurrentie moet ook worden bekeken welke treindiensten voor openbare aanbesteding in aanmerking komen en welke aanvullende maatregelen (als budgettaire kortingen) moeten worden genomen om te compenseren voor 'lucratief verlies' (zoals bij het losknippen van onrendabele lijnen). In feite kunnen, afhankelijk van de impact, alle voorbereidende maatregelen aan de orde zijn die ook in het concurrentiemodel (zie paragraaf 4.2) aan de orde zijn.

In scenario 2b zal de onderhandelingspositie van de concessieverlener aanzienlijk sterker worden als er daadwerkelijk geloofwaardige dreiging is van concurrentie. Dat wil zeggen dat er andere vervoerders zijn die de concessie (op termijn) kunnen overnemen. Dat kan onder meer worden bereikt door een terugvaloptie te creëren, voor het geval de onderhandelingen tussen de concessieverlener en de concessiehouder stuklopen. Die terugvaloptie moet dan wel zo reëel en geloofwaardig zijn dat de beoogde concessiehouder weet dat hij daadwerkelijk het risico loopt dat de concessie alsnog niet aan hem gegund wordt. Dit kan bijvoorbeeld door het programma van eisen zo op te stellen dat dit ook als basis voor een aanbesteding kan dienen.[96]

Bij alle dreiging moet ook duidelijk blijven dat de vervoerder die zich in dit model aan de afspraken houdt en zich voortdurend verbetert, daarmee het behoud of de voortzetting van de concessie verdient. Ook hierin moet de concessieverlener betrouwbaar zijn.

[95] Bierman, Ordening Nederlandse spoorsector, 2014.
[96] MuConsult, Sturing overheid bij vervoerconcessies op het spoor, 2017.

***De positie van stations kan wijzigen om redenen van afstemming en efficiëntie***

In de hybride scenario's kan een verandering van de positie van de stations aan de orde zijn. Op de samenloopstations met stationsgebouwen van NS Stations blijft immers, ook na toetsing van de spoorwegwet door ACM, een restrisico bestaan, dat NS Stations haar zusterbedrijf NS Reizigers bevoordeelt ten opzichte van regionale vervoerders bij het leveren van toegang tot de stationsfaciliteiten. Dit risico is na vrij recente uitbreidingen van de bevoegdheden van ACM (als gevolg van o.a. de Herschikkingsrichtlijn – de *recast*) verder verkleind, maar daarmee niet geheel verdwenen. Ecorys[97] concludeert dat sinds de *recast* bij een beperkte verkaveling, zoals thans het geval, de risico's op verstoring van een gelijk speelveld rondom de stations klein zijn en dat het afsplitsen van de stations de meest vergaande ingreep zou zijn. Binnen het hybride model kan daarom overwogen worden de situatie rondom stations in veel gevallen ongewijzigd te laten.

Een wijziging van de huidige ordening rondom de stations komt in beeld, wanneer in het hybride model een aanzienlijke verkleining van het HRN wordt doorgevoerd (zoals zou kunnen in scenario 2c) of als in de praktijk blijkt dat de eerder genoemde restrisico's op marktverstoring groter blijken dan aanvankelijk gedacht, bijvoorbeeld als in de praktijk blijkt dat de ACM er onvoldoende in slaagt de mededingingsproblemen weg te nemen (in scenario 2b en 2c). Tot die tijd is het wenselijk dat NS stations een bedrijfsmatig zelfstandig opererende stationsdochter onder de NS Groep is, zodat de verdere verzelfstandiging daarvan relatief eenvoudiger is door te voeren.

Als in een hybride model de NS-aandelen in staatshanden zijn en als de intentie bestaat om dat zo te houden, ligt het voor de hand NS – op grond van afspraken of een akkoord – niet deel te laten nemen aan openbare aanbestedingen op die delen van het netwerk waar het concurrentiemodel van toepassing is. Daarbij zou dan wel gekeken moeten worden of er sprake is van daadwerkelijk concurrentieverstorende effecten. De mogelijkheid om NS uit te sluiten zou ook als (deel van) een terugvaloptie opgenomen kunnen worden in een onderhandse concessie, voor het geval NS onderpresteert. Dat ligt anders wanneer sprake is van een eerste stap richting meer concurrentie, met als uiteindelijk doel NS te positioneren als een 'normale' marktspeler. Door NS toe te staan mee te bieden bij openbare aanbestedingen, kan zij zich dan vast voorbereiden op die nieuwe positie.[98]

NS niet laten deelnemen aan openbare aanbestedingen is een maatregel met ongewenste bijeffecten, omdat NS de mogelijkheid verliest om marktaandeel te verwerven en omdat dit ten koste gaat van de marktspanning. Die uitsluiting van deelname kan achterwege blijven als NS (gedeeltelijk) wordt geprivatiseerd, of als NS Abellio (deels) verkoopt aan een private partij. Abellio kan dan deelnemen aan openbare aanbestedingen in Nederland en zo bijdragen aan de marktspanning. En NS zou 100 procent staatsdeelneming kunnen blijven – wat wenselijk kan zijn zolang het HRN onderhands aan NS wordt gegund.

[97] Ecorys, De proportionaliteit van het vooraf toetsen van tarieven en voorwaarden voor toegang tot stations door de ACM, 2013; en Ecorys, Beoordeling van gevolgen van veranderingen in de posities van relevante partijen op stations, 2014.
[98] In Duitsland werd dit argument door sommigen naar voren gebracht bij de keuze staatsdeelneming Deutsche Bahn mee te laten bieden op openbaar aanbestede regionale kavels; zie Inno-V, Buitenlandse ervaringen overheidssturing op het spoor, 2017.

### 4.3.2 Verkaveling

***Verdergaande verkaveling afhankelijk van beleidskeuze***

Als in een hybride scenario of in scenario 3 van het concurrentiemodel, wordt besloten om het HRN te verkleinen, dan is onderzoek nodig om te bepalen welke diensten kunnen worden losgeknipt en hoe de reiziger daar baat bij heeft. Voor een goede afweging moeten infrastructurele, vervoerkundige, logistieke en commerciële voorwaarden en effecten in beeld worden gebracht.

Vervoerskundig zijn diverse opties denkbaar: de decentralisatie van stoptreinen aan de randen van het netwerk, in de Randstad, of het losknippen van alle stoptreinen. Zie paragraaf 4.2.2 voor een nadere uitwerking daarvan. Een laatste optie, de aparte aanbesteding van het binnenlands vervoer over de HSL-Zuid (Intercity Direct), wordt besproken in paragraaf 4.2.3.

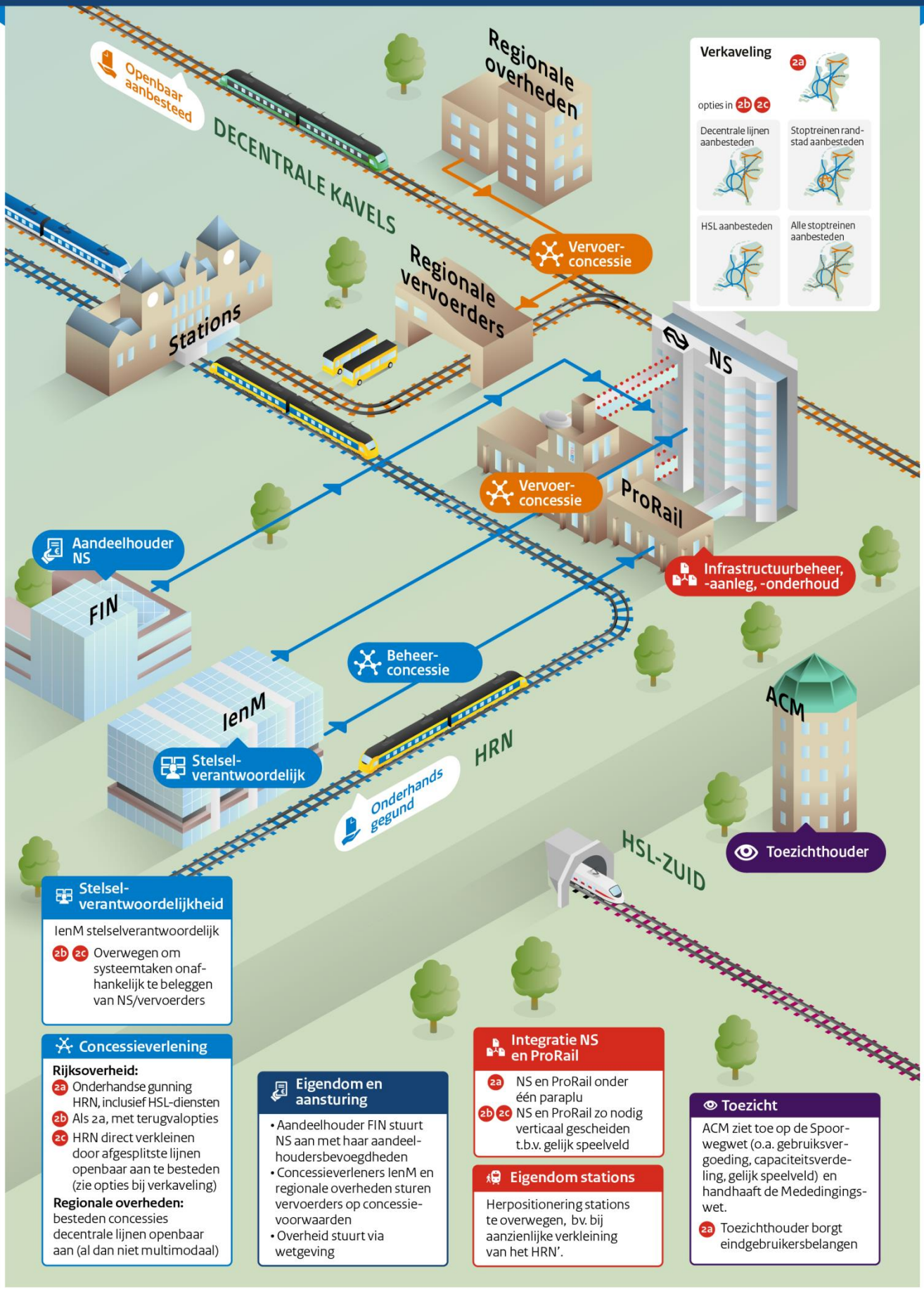
Bij het afwegen van de mogelijkheden voor extra aan te besteden kavels, gelden in de hybride scenario's grotendeels dezelfde vervoerkundige afwegingen als bij scenario's 3 en 4. Deze zijn uiteengezet in de paragrafen 2.4 en 4.2.2.

### 4.3.3 Sturing in het model

***IenM moet coördinerende taken expliciet beleggen***

Het hybride model kent (evenals het concurrentiemodel) uitdagingen rond de coördinatie tussen vervoerders en ook tussen vervoerders en de infrastructuurbeheerder. IenM moet de expliciete afweging maken of zij bepaalde taken bij NS wil beleggen of bij een partij die onafhankelijk is. Het betreft onder meer reisinformatie, de afstemming tussen dienstregelingen, de ontwikkeling van het netwerk, voorzieningen op stations en een landelijk abonnementenportfolio. Het ligt voor de hand om (een deel van) deze taken te beleggen bij NS, omdat dit een staatsdeelneming is, en verreweg de grootste personenvervoerder op het spoor. Een staatsdeelneming kan coördinerende taken oppakken om de samenhang tussen infrastructuur en vervoer op het HRN en binnen het hele spoorvervoer te borgen. Van een staatsdeelneming mag bovendien eerder verwacht worden dat die opereert met oog voor het publieke belang en bijdraagt aan het realiseren van beleidsmatige keuzen. Daar staat tegenover dat de geloofwaardigheid van de terugvaloptie afneemt, naarmate NS meer taken verricht die niet binnen enkele jaren bij een andere partij belegd kunnen worden.

# Scenario 2: Hybride model



## 4.4 No-regret maatregelen

De onzekerheid over aard en tempo van toekomstige (Europese) ontwikkelingen in combinatie met de benodigde voorbereidingstijd, overgangstermijnen en transitiekosten van stelselveranderingen maakt het aantrekkelijk om op de kortere termijn te beschikken over beleidsmaatregelen die bijdragen aan het realiseren van publieke belangen, ongeacht meer ingrijpende systeemkeuzes. In het kader op de volgende pagina wordt een aantal opties vermeld voor no-regret beleid.

## No-regret maatregelen

De verkenningen van de scenario's, zowel via de literatuur als tijdens de interviews en bijeenkomsten voor dit rapport hebben een aantal maatregelen opgeleverd die in (vrijwel) elk scenario genomen kunnen worden om het functioneren van de ordening en sturing te verbeteren, en om het publiek belang van goed en betaalbaar spoorvervoer te bevorderen. Een groot aantal van de meer praktische maatregelen is afkomstig uit verbeterprogramma's gerelateerd aan de LTSA, Contouren voor een nieuw Nederlands mobiliteitsplan van de publieke vervoersbedrijven en Het nieuwe Spoorplan van de private vervoerders.

- 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 marktordening en sturing. Het betreft onder meer het gebruik (aantal reizigerskilometers), de gehanteerde tarieven (waaronder het gemiddelde tarief per reizigerskilometer), klanttevredenheid (als proxy voor kwaliteit), stiptheid van de dienstverlening, verstrekte subsidies en ontvangen vergoedingen, en voor iedere concessie het jaar van gunning, de looptijd, het aantal bieders en de wijze van concessieverlening (onderhands of openbaar) alsmede relevante externe factoren, zoals de aard van het netwerk in het concessiegebied.
- Beleg de deeltaken die voortvloeien uit de stelselverantwoordelijkheid bij instituties die beschikken over de kennis en onafhankelijkheid om die goed te borgen.[99]
- Verbeter de kwaliteit van de sturing via concessievoorwaarden, het toezicht daarop en de handhaving ervan. Laat daarbij ruimte voor innovatie.[100]
- 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 Nederland-brede 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.

[99] Zwitserland wordt een *good practice* genoemd, waar die verantwoordelijkheid in meerdere opzichten goed, langdurig en stabiel is geborgd, in tegenstelling tot Groot-Brittannië, waar *fire fighting* domineert; zie inno-V, Buitenlandse ervaringen overheidssturing op het spoor, 2017.
[100] Het ten behoeve van dit onderzoek opgestelde rapport van MuConsult doet hiertoe verschillende suggesties. Zie MuConsult, Sturing overheid bij vervoerconcessies op het spoor, 2017.

# 5 Mogelijke effecten

In de onderzoeksopdracht wordt gevraagd om per scenario effecten in kaart te brengen, zoals de effecten voor de reiziger, voor de uitvoering, voor de robuustheid van de dienstregelingen, de mogelijkheden voor innovatie en adaptiviteit, en ook de financiële gevolgen voor de Rijksbegroting, voor decentrale overheden en voor de gebruiker.

***Ordening en sturing bepalen in samenhang de effecten***

Het is moeilijk om de genoemde effecten en de impact op het publieke belang per scenario in kaart te brengen. Die worden immers vooral bepaald door de wijze waarop binnen een scenario wordt gestuurd en door de prioriteiten die de overheid daarbij stelt. Via een concessie kan worden gestuurd op betaalbaarheid (voor de reiziger of de overheid / belastingbetaler) of juist op een hoge reiskwaliteit (met eisen voor de dienstregeling, samenwerking en de robuustheid van het netwerk). Ook in de sturing is variatie mogelijk: de concessieverlener kan kiezen voor sturing op detail of op grotere afstand, met meer ruimte voor flexibiliteit in de concessie – en daarmee grotere adaptiviteit of meer innovatie. Uiteindelijk bepalen dergelijke keuzes in belangrijke mate welke effecten optreden en in welke mate.[101]

***Scenario's verschillen in efficiëntieprikkels, integraliteit en verkaveling***

De scenario's verschillen wél aanwijsbaar wat betreft de uitruil tussen enerzijds efficiëntieprikkels (als gevolg van concurrentie in het concurrentiemodel) en anderzijds schaal- en scopevoordelen (en lagere transactiekosten) in het model met één nationale vervoerder. Ook kan een indicatie worden gegeven van het effect van wijzigingen in de verkaveling.

## 5.1 Effecten voor de reiziger

De ordening heeft op verschillende manieren effecten op de reiziger. De wijze van concessieverlening (openbare aanbesteding of onderhandse gunning) kan effect hebben op de efficiëntieprikkels voor de vervoerders om reizigers het best mogelijke product te bieden tegen de beste prijs. En de wijze van verkaveling heeft invloed op het benodigde aantal overstappen van reizigers en daarmee op de ervaren reiskwaliteit. De sturing binnen de concessie kan weer invloed hebben op het vermogen om het reisproduct tijdens de concessieduur af te stemmen op veranderingen in de vervoersvraag of nieuwe technologische ontwikkelingen.

### 5.1.1 De kwaliteit en prijs van het product

***Concurrentie leidt tot efficiëntiewinsten***

Meerdere bronnen[102] zijn positief over de te verwachten effecten van openbare aanbesteding op de prijs-kwaliteitverhouding van het personenvervoer per spoor, vergeleken met onderhandse gunning. Op basis van ervaringen in het buitenland en in Nederland mag een eenmalige structurele besparing van 10 tot 15 procent worden verwacht.[103] Van Ooststroom (2008) verwacht veel van openbare aanbesteding van

[101] Dit is in overeenstemming met de uitspraak van decentrale overheden dat verschillende ordeningsmodellen uiteindelijk voor de reiziger een vergelijkbaar goed product op kunnen leveren, mits de vormgeving consistent is.
[102] Onder andere Van Buiren et al., Het effect van aanbesteden op de kwaliteit van openbaar vervoer, 2012; Rebel, Quick scan impactanalyse van het vierde spoorwegpakket, 2013, in opdracht van IenM en MuConsult, Sturing overheid bij vervoersconcessies op het spoor, 2017, deelonderzoek van dit rapport.
[103] Rebel, Quick scan impactanalyse van het vierde spoorwegpakket, 2013, in opdracht van IenM.

het HRN.[104] Volgens MuConsult blijkt uit interviews en literatuuronderzoek dat vervoerders, vooral wanneer meerdere interesse hebben in een concessie, tot het uiterste gaan om een competitieve inschrijving te doen. Al met al biedt openbare aanbesteding meer mogelijkheden om de overheidsdoelen tegen zo laag mogelijke kosten te realiseren.[105] Ook onderhandse gunning met dreiging van concurrentie kan al leiden tot een aanzienlijke verbetering van de efficiëntie en een hogere kwaliteit van het vervoersproduct.[106]

***Overheidssturing bepaalt deels waar efficiëntiewinsten neerslaan***

Sturing en beleidsprioriteiten bepalen in belangrijke mate of efficiëntiewinsten neerslaan bij de belastingbetaler of de reiziger. Wordt er gestuurd op kwaliteit (waaronder innovatie, uitbreiding van aanbod en klantgerichtheid), op prijs (zoals lagere subsidieverstrekking of prijzen voor vervoersbewijzen) of een combinatie van beide? Volgens Rebel kan meer concurrentie ook leiden tot toename van de vraag naar personenvervoer per trein.[107,108]

***Voorwaarden voor overname personeel en materieel beperken mogelijke efficiencywinsten***

Reducties van kosten en overhead, een efficiëntere inzet van personeel, en aanpassing van de arbeidsvoorwaarden zijn belangrijke bronnen van efficiëntiewinsten. De mogelijkheden om die bronnen te benutten zijn sterk afhankelijk van de regels voor de overdracht van personeel en materieel. Als een nieuwe concessiehouder verplicht personeel moet overnemen, met handhaving van de arbeidsvoorwaarden, perkt dat de mogelijkheden om efficiencywinst te behalen in. Uit onderzoek van FNV blijkt dat de aanbesteding van regionale lijnen heeft geleid tot concurrentie op arbeidsvoorwaarden.[109] Eenzelfde uitruil geldt voor het materieel (zie ook paragraaf 4.2.4, informatiebox 'Personeel en materieel'). Er blijven wel mogelijkheden voor efficiencywinst door bij voorbeeld efficiëntere inzet van beide.

***Zonder concurrentie ontbreken efficiëntieprikkels vanuit de markt***

In het model van de nationale vervoerder ontbreken marktprikkels om kosteneffectief en klantgericht te werken. Zonder gerichte sturing zal de concessiehouder niet geprikkeld worden om zijn prestaties te verbeteren of te innoveren. Hiervan was volgens Van Ooststroom destijds sprake bij de HRN-vervoerconcessie. Het gebrek aan marktprikkels uit zich ook in niet-marktconforme arbeidsvoorwaarden voor het personeel, schrijft het CPB.[110] De goed georganiseerde NS-werknemers zetten hun sterke onderhandelingspositie in om goede arbeidsvoorwaarden af te dwingen, maar ook om de vormgeving van de dagelijkse operatie te beïnvloeden. Zo hebben zij verhinderd dat NS zijn personeel vaste trajecten kan laten rijden - het 'rondje om de kerk' - en hebben de vakbonden zich met succes ingezet voor het behoud van twee conducteurs per trein. NS kan hierdoor

---

[104] Van Ooststroom, Het effect van aanbesteden op de kwaliteit van openbaar vervoer, 2008.
[105] MuConsult, Sturing overheid bij vervoersconcessies op het spoor, 2017. MuConsult verwijst naar Mouwen, Rietveld, Does competitive tendering improve customer satisfaction with public transport? A case study for the Netherlands, 2013; IPSE Studies, Doelmatig aanbesteden, 2016; Groenendijk, De Heer, Meurs, Pieper, Rosbergen, Evaluatie Wp2000, Eindrapport functionele en doelmatigheidstoets, 2005.
[106] MuConsult, Sturing overheid bij vervoersconcessies op het spoor, 2017; Mouwen, The Impact of Public Transport Reform: an Assessment of Deregulation Policies, 2016.
[107] Rebel noemt diverse onderliggende factoren die deze vraaggroei kunnen verklaren, zoals verbetering van aanbod, betere afstemming van aanbod op (ook latente) vervoersvraag, verbeteringen in voorzieningen en toename van klantgerichtheid. Ook het rapport Brede heroverwegingen mobiliteit en water (2010) stelt, op basis van ervaringen met de aanbesteding van bus- en treinvervoer in Zuid-Holland, dat een efficiëntiewinst van 10 procent mogelijk is.
[108] Direct na de aanbesteding stijgt bijvoorbeeld het kwaliteitsoordeel met gemiddeld 0,4 punt ten opzichte van de periode vóór de vorige concessieperiode (2001-2015). Gebleken is dat bij aanbestede concessies de efficiëntie structureel groter is dan bij onderhands gegunde concessies en de tevredenheid van reizigers hoger is dan bij onderhands gegunde concessies. Gedurende de concessieperiode loopt de kwaliteit van het OV weliswaar terug, maar deze blijft wel hoger dan bij onderhandse gegunde concessies. Zie: Mouwen, Rietveld, Does competitive tendering improve customer satisfaction with public transport? A case study for the Netherlands, 2013; Van Buiren, Smits, Kwaliteit aanbesteed ov daalt gedurende de concessieperiode, 2016.
[109] FNV, Visie FNV Spoor op de ordening van het Nederlandse spoor, 2017.
[110] Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving, Kansrijk Mobiliteitsbeleid, 2016.

moeilijker efficiëntieslagen maken, waardoor de dienstverlening mogelijk een hogere prijs of een lagere kwaliteit heeft dan in het concurrentiemodel.

***Concurrentie is niet altijd voldoende voor efficiëntiewinst***

Het aantal vrijheidsgraden om te concurreren wordt in de praktijk ook beperkt door de vormgeving van de spoorinfrastructuur. In de Randstad zijn de mogelijkheden om het gebruik te optimaliseren beperkt, omdat daar de capaciteit van de infrastructuur vrijwel geheel wordt gebruikt. Aanbestedende overheden kunnen hier overigens grote invloed op hebben, door de vormgeving van de aanbestedingseisen. Bij zeer gedetailleerde productomschrijvingen ervaren personenvervoerders bijvoorbeeld belemmeringen om te innoveren en zien zij zich beperkt in de mogelijkheden zich op andere elementen dan prijs te onderscheiden van concurrenten.[111]

***Efficiëntieverlies en -winst in de scenario's***

In het model nationale vervoerder (scenario 1) verwachten we efficiëntieverlies, terwijl we in de scenario's van het hybride model en het concurrentiemodel in toenemende mate efficiëntiewinst verwachten. In het hybride scenario 2b (met terugvaloptie) is de efficiëntiewinst groter dan in 2a, waar (de dreiging van) concurrentie op het HRN ontbreekt. In de overige scenario's worden steeds grotere delen van het HRN in concurrentie aanbesteed en zal de kans op efficiëntiewinsten dus ook toenemen.

### 5.1.2 Verkaveling en overstappen

Afhankelijk van de nagestreefde doelen kan worden besloten het spoorwegnet langs bepaalde lijnen op te knippen. Voor de reiziger geldt daarbij: hoe kleiner de kavels, hoe meer overstappen. In een groter kavel als het HRN kan de vervoerder het reizigersproduct optimaliseren door bij voorbeeld het aantal overstappen zo klein mogelijk te houden. In de huidige situatie gebeurt dat door zoveel mogelijk reizigers via lange lijnen een rechtstreekse verbinding aan te bieden. Op dit moment wordt 76% van de reizen per spoor gemaakt zonder overstap. Met het opknippen van die lange lijnen neemt het aantal overstappen toe, afhankelijk van het aantal reizigers dat normaal over die 'knip' zou doorreizen. In de scenario's 2c (verkleind HRN) en 4 a, b, en c (concurrentiemodel zonder HRN) is het netwerk (verder) verkaveld, waardoor extra overstappen zullen ontstaan.

Een verkaveling in regio's leidt tot extra overstappen, maar een verkaveling in corridors of producten hoeft dat niet te doen, als wordt opgeknipt volgens de huidige lijnvoering (zie Figuur 4 in paragraaf 2.4.2). Figuur 11 toont het aantal doorgaande reizigers op de grotere Nederlandse stations, waar geknipt zou kunnen worden voor een verkaveling in regio's. Er zijn grote verschillen per knooppunt wat betreft de aantallen doorgaande reizigers die extra moeten overstappen als het netwerk daar geknipt wordt. Een 'knip' in Zwolle leidt bij voorbeeld dagelijks tot een extra overstap voor 9.691 (oftewel 14% van de) reizigers die via dit station reizen. Op Den Haag HS gaat het om 47.332 (oftewel 54% van de) reizigers die via of over dit station reizen. Reizigers vertonen weerstand tegen een extra overstap. Een extra overstap blijkt ervaren te worden als acht tot twintig minuten extra reistijd.[112] Een extra overstap hoeft niet automatisch te betekenen dat de waardering van de reiziger voor het totale product daalt. Mogelijk worden andere onderdelen van de reis beter en leidt dit per saldo tot dezelfde waardering. Als de reizigerswensen worden meegewogen,

[111] ACM, Spoormonitor 2016, 2017.
[112] Haarsman, G, De weerstand van overstappen, 2012. Er zijn naar deze zogenaamde overstappenalty verschillende studies verricht die verschillen in de precieze definitie van de overstappenalty. Ook hangt de precies ervaren overstapweerstand af van verschillende factoren, zoals totale reisduur.

hoeft een andere verkaveling bovendien niet te leiden tot meer overstappen of een slechter product voor de reiziger.

**Figuur 11 Doorgaande reizigers op knooppunten**

| Station | Instappers | Uitstappers | Overstappers | Doorgaande reizigers |
|---|---|---|---|---|
| **Alkmaar** | 9.689 | 9.780 | 218 | 14.483 |
| **Amersfoort** | 20.169 | 20.339 | 13.615 | 29.685 |
| **A'dam Centraal** | 79.175 | 78.815 | 14.477 | 27.664 |
| **Arnhem** | 20.034 | 20.058 | 10.952 | 20.274 |
| **Breda** | 14.988 | 15.165 | 5.015 | 13.779 |
| **Den Haag HS** | 17.604 | 17.569 | 4.469 | 47.332 |
| **Eindhoven** | 29.516 | 29.733 | 9.633 | 13.821 |
| **'s-Hertogenbosch** | 20.888 | 21.021 | 13.783 | 29.423 |
| **Leiden Centraal** | 35.822 | 35.650 | 11.270 | 47.708 |
| **Nijmegen** | 22.400 | 21.371 | 5.641 | 4.710 |
| **R'dam Alexander** | 8.706 | 8.861 | 407 | 28.422 |
| **R'dam Centraal** | 40.484 | 40.033 | 19.070 | 29.393 |
| **Schiphol** | 34.918 | 33.281 | 11.186 | 50.476 |
| **Utrecht Centraal** | 88.169 | 87.565 | 56.460 | 32.166 |
| **Zwolle** | 21.236 | 21.264 | 15.603 | 9.691 |

*Bron: ProRail, Structuur treingebruik Nederland, 2017 (deelonderzoek bij dit rapport).*

Door concessiegrenzen te verleggen kunnen vervoerders worden geprikkeld om de aansluitingen met de netwerken voor bus, tram en metro te verbeteren. Decentralisatie van stoptreindiensten of het verkavelen in vervoersproducten zal er, in combinatie met multimodale concessies, toe leiden dat vervoerders het regionale deur-tot-deur product optimaliseren. Dat effect zal groter zijn naarmate de regiogrenzen beter aansluiten op de deur-tot-deur reis van de reiziger. Eén derde van de spoorreizen verloopt via één stoptreinlijn. Die reizigers zullen waarschijnlijk baat hebben bij optimalisatie van het regionale vervoerproduct.

### 5.1.3 Dynamische effecten – innovatie

***Innovatie moet verankerd worden in de concessie***

Concurrentie leidt tot innovatieprikkels: een onderneming innoveert om een beter of goedkoper product te leveren dan een concurrent om zo marktaandeel te winnen of te behouden. In een systeem van concessies hebben vervoerders prikkels om innovatief vermogen te tonen bij openbare aanbestedingen, omdat ze daarmee de aanbesteding kunnen winnen. Tijdens de concessieperiode zijn de innovatieprikkels lager, behalve wanneer daarover concrete bepalingen zijn opgenomen in de concessie. Bij onderhandse gunning zal de stimulering van innovatie zeker moeten komen van de vormgeving van de concessie en het concessiebeheer. Op voorhand is daarom niet te zeggen in welk scenario innovatief gedrag het meest wordt gestimuleerd wordt.

Naast de concessievoorwaarden is ook het gekozen concessiestelsel bepalend voor de mate waarin innovatie optreedt. In Groot-Brittannië hebben aanbestedingen de laatste 20 jaar geleid tot grote efficiencywinsten en reizigersgroei (die overigens deels moeten worden toegeschreven aan autonome ontwikkelingen).[113] Het enige dat daar in feite verandert bij een concessieverlening is het management. De concessiehouder leaset daar het materieel van de concessieverlener en neemt het

[113] Inno-V, Buitenlandse ervaringen overheidssturing op het spoor, 2017.

personeel over van zijn voorganger. De aanbestedingen verlopen in twee fasen. In een prekwalificatiefase geeft de inschrijver zijn visie op de concessie en doorloopt hij een assessment. Op basis hiervan beoordeelt de concessieverlener de kwaliteit van het management van de inschrijver. De tweede fase is de aanbestedingsfase. Met de *Invitation to Tender* (ITT) worden per onderwerp geclusterde projectplannen uitgevraagd, die een gedetailleerde onderbouwing moeten bieden van het waarom, wat en hoe van de plannen.[114] De ITT specificeert hoe de plannen van de inschrijvers worden beoordeeld. De concessiehouder wordt zo gestimuleerd om zowel tijdens de aanbesteding als tijdens de concessieperiode te (blijven) innoveren, mede omdat dit bijdraagt aan de slagingskans bij volgende inschrijvingen. Innovaties in eerdere concessies wegen namelijk mee bij de beoordeling voor volgende concessies.

## 5.2 Effecten voor de dagelijkse operatie

Afhankelijk van de gekozen ordening en verkaveling zal de dagelijkse operatie meer coördinatie en afstemming vereisen tussen de partijen. In het concurrentiemodel zijn naar alle waarschijnlijkheid meerdere vervoerders actief en is een aantal verticale splitsingen doorgevoerd om een gelijk speelveld te creëren. Verkaveling (horizontale splitsing) en samenloop maken de dagelijkse operatie complexer. Dat kan gevolgen hebben voor de schaal-, scope- en netwerkvoordelen, en de (transactie)kosten.

### 5.2.1 Schaal-, scope en netwerkeffecten

Het model nationale vervoerder heeft als voordeel dat schaal-, scope- en netwerkvoordelen volledig kunnen worden benut. Deze worden toegelicht in onderstaande informatiebox Ook in andere modellen met een groot HRN of andere grote kavels zijn dergelijke voordelen te behalen, vooral bij intensief bereden netwerken met veel knopen, die veel afstemming en coördinatie vergen. In het concurrentiemodel moeten verticaal scheidingen worden aangebracht om een gelijk speelveld tussen vervoerders te waarborgen. Een verticale scheiding tussen infrastructuurbeheerder en vervoerder(s) heeft echter ook nadelen in de vorm van 'misalignment of incentives'.[115] De partijen streven niet precies hetzelfde operationele doel na en zullen zich in beginsel richten op de optimalisatie van de eigen bedrijfsvoering, met voorbijgaan aan de consequenties die dit heeft voor de anderen. Het vergt afstemming om alsnog te komen tot gelijkgerichte doelen. Overigens ervoeren Zweden en het Verenigd Koninkrijk een voordeel van de verticale scheiding, omdat men er beter zicht kreeg op de prestaties van de afzonderlijke onderdelen van het spoorsysteem.[116] In het concurrentiemodel kunnen ook schaalvoordelen optreden, wanneer een vervoerder de dienstverlening mag verzorgen op meerdere (aaneengesloten) kavels.

[114] De plannen moeten worden opgesteld volgens de RADAR-methode (Results, Approach, Deployment, Assess and Refine), zie inno-V, Buitenlandse ervaringen overheidssturing op het spoor, 2017.
[115] Nash et al., Structural reforms in the railways: Incentive misalignment and cost implications, 2014; Inno-V, Buitenlandse ervaringen overheidssturing op het spoor, 2017.
[116] Inno-V, Buitenlandse ervaringen overheidssturing op het spoor, 2017.

## Schaal-, scope en netwerkvoordelen

*Schaalvoordelen*[117]

Met schaalvoordelen bedoelen economen dat productie op grote schaal relatief goedkoper is dan op kleine schaal. Schaalvoordelen bestaan er in veel soorten. In de spoorsector kan gedacht worden aan aankoopvoordelen. Hoe meer treindiensten een vervoerder rijdt, hoe meer treinen hij nodig heeft. Hoe meer treinen hij bestelt, hoe beter zijn onderhandelingspositie tegenover de treinleverancier. Hierdoor dalen de kosten per trein en dus (uiteindelijk) per reizigerskilometer.

Om schaalvoordelen op het spoor te behalen, kan het wenselijk zijn om meerdere treindiensten in één concessie onder te brengen (zie ook paragraaf 4.2.2). Concessiehouders hoeven dan bijvoorbeeld minder reservematerieel aan te schaffen, omdat dat voor meerdere treindiensten inzetbaar is. Een alternatief is dat concessiehouders hierover onderling afspraken maken, maar dit zal meer sturing vergen vanuit de concessieverlener.[118]

*Scopevoordelen*

Economen spreken van scopevoordelen als het goedkoper is dat meerdere producten worden aangeboden door één bedrijf dan door meerdere bedrijven. Het uitvoeren van vervoer, infrastructuurbeheer en stationsexploitatie door één partij leidt tot scopevoordelen, evenals vervoerders die zowel goederenvervoer als personenvervoer per spoor verzorgen, of zowel bus- als treinvervoer.

*Netwerkvoordelen*

Van netwerkvoordelen profiteert vooral de reiziger. Die zal eerder een reis per trein maken als er sprake is van een goed en uitgebreid spoor en OV-netwerk waarmee hij gemakkelijk van deur tot deur kan reizen. Een reis over een traject wordt aantrekkelijker naarmate dit traject beter en efficiënter verbonden is met andere trajecten en OV-modaliteiten. Netwerkvoordelen zijn groter als het gehele netwerk in handen is van één vervoerder, omdat deze dan de juiste prikkels heeft om de gewenste aansluitingen te realiseren. Maar ook als het netwerk in handen is van meerdere vervoerders kunnen via afstemming goede aansluitingen tot stand worden gebracht.

***Hoe groter de verticale integratie, hoe lager de transactiekosten***

Meer actoren op de markt vergen meer operationele afstemming. Daardoor worden de transactiekosten om een goed product tot stand te brengen hoger. In het model met één nationale vervoerder zullen de transactiekosten juist relatief laag zijn. Door verticale integratie van vervoerder en infrastructuurbeheerder zijn er minder formele operationele afstemmingsproblemen en kunnen verantwoordelijkheden duidelijk belegd worden. Daar staat tegenover dat de kosten en baten van beheer en vervoer minder transparant kunnen worden, waardoor overheidssturing op de concessievoorwaarden wordt bemoeilijkt.[119]

Naast de vervoerders, is ook het aantal betrokken overheden van belang. Omdat dezelfde overheid betrokken is bij de aansturing van het infrastructuurbeheer als bij

[117] Naast schaalvoordelen kan ook sprake zijn van schaalnadelen. Gedacht kan worden aan een relatief grote overhead die vaak kenmerkend is voor grote organisaties. Bij een te grote schaal kunnen deze nadelen de overhand krijgen. Er is daarom in veel markten sprake van een optimale schaal. Ervan uitgaande dat zo'n optimale schaal ook in het personenvervoer per spoor bestaat, lijkt het gegeven de beperkte omvang van de Nederlandse markt aannemelijk dat de optimale schaal groter is dan het volledige Nederlandse spoornet.
[118] MuConsult, Sturing overheid bij vervoersconcessies op het spoor, 2017.
[119] Hensgens en Haffner, Lessen voor spoortoezicht vanuit vergelijkbare sectoren, 2013.

het vervoer over het HRN, is de coördinatie, zoals van de afstemming van concessies, relatief eenvoudig. Bij gedecentraliseerde treindiensten is meer coördinatie nodig, omdat de concessiehouders (vervoerders) en de infrastructuurbeheerder (ProRail) verschillende concessieverleners hebben, en omdat de aanbestedingsmomenten en concessieperioden mogelijk uiteen lopen. Dit leidt tot hogere transactiekosten.

***Richting het model nationale vervoerder zijn aanbestedingskosten lager***

In het model met één nationale vervoerder worden de transactiekosten voor het openbaar aanbesteden van concessies vermeden. Aanbestedingen zijn ingewikkeld en kostbaar, zowel voor de concessieverlener als voor de meedingende bedrijven. Die kosten kunnen afnemen naarmate vaker wordt aanbesteed en concessieverleners en deelnemers de nodige kennis en ervaring hebben opgedaan.[120] De transactiekosten als gevolg van openbare aanbesteding worden geschat op 4 tot 8 miljoen euro per concessie.[121]

***In het concurrentiemodel moeten kennis en kunde sectorbreed worden verankerd***

In het concurrentiemodel met vele actoren zijn kennis en kunde versnipperd. Concessieoverdrachten met personele wijzigingen kunnen leiden tot toenemende versnippering of verlies van kennis (met name van kavelspecifieke kennis). De HRN-vervoerconcessie met zijn ingewikkelde dienstregeling steunt op veel ervaring en vakmanschap. Overdracht van die concessie kan leiden tot verlies van operationele efficiëntie, wanneer de relevante kennis niet sectorbreed wordt verankerd. Daarvoor is samenwerking nodig tussen de partijen op en rond het spoor, met mogelijk ook een rol voor een OV-brancheverenigingen.

Ook met betrekking tot stations is er bij voortschrijdende concurrentie en verkaveling een risico van versnippering (van kosten, maar ook van eenduidigheid van routering en functies). Een oplossing is om de stations, ook bij afsplitsing van de NS, in één hand te houden.

## Veiligheid op het spoor en het toezicht daarop

Het Nederlandse spoor geldt op dit moment als zeer veilig en het behoud van die veiligheid was een van de randvoorwaarden bij dit onderzoek. Met de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), de toezichthouder op gebied van veiligheid op het spoor, is gesproken over de vraag hoe een veilig spoor zich verhoudt tot de verschillende scenario's.

<u>Veiligheid in de scenario's</u>

De ILT heeft aangegeven dat veiligheid in elk van de scenario's geborgd kan worden. Concurrentie kan een ongewenste prikkel bieden om te besparen op veiligheid gerelateerde kosten, maar dit kan worden voorkomen met concessiesturing en wetgeving. Ook op Europees niveau bestaan regels om te voorkomen dat de veiligheid in het geding komt door toenemende concurrentie. De huidige concurrentie op de decentrale lijnen laat ook zien dat dat niet gepaard hoeft te gaan met verminderde veiligheid. De personenvervoerders op het spoor (zowel NS als marktpartijen) hebben veiligheid goed geborgd in hun operationele processen. Ook uit een breder landenonderzoek over spoorveiligheid de afgelopen decennia blijken geen nadelige effecten van privatisering of deregulering op veiligheid.[122]

[120] Van Buiren en Smits, Kwaliteit aanbesteed ov dealt gedurende de concessieperiode, 2016.
[121] Rebel, Quick scan impactanalyse van het vierde spoorwegpakket, 2013 in opdracht van IenM.
[122] Evans, E., The economics of railway safety, *Research in Transportation Economics* 43, 2013, p. 137-147.

In alle scenario's geldt dat de vormgeving van de concessie onbedoeld gevolgen kan hebben voor het veiligheidsniveau. Concessievereisten kunnen elkaar bijten. Zo kan (te) sterke sturing op stiptheid onbedoeld leiden tot het op operationeel niveau minder nauwgezet volgen van de veiligheidsregels om aan die stiptheidseisen te voldoen.

Toezicht op veiligheid in de scenario's
De invulling van het toezicht op veiligheid kan van scenario tot scenario verschillen: het toezicht volgt de ordening. In het algemeen geldt: hoe meer partijen op het spoor, hoe complexer het externe toezicht. De ILT moet dan toezien op meer spoorvervoerders, die hun processen elk op hun eigen manier organiseren.

Organisatorisch is aandacht nodig voor de vereiste onafhankelijke positie van de ILT als *National Safety Authority* in het licht van de Spoorveiligheidsrichtlijn (RI. 2016/798/EU). In dit kader moet bij wijzigingen in de ordening nagegaan worden, in hoeverre de eis dat de ILT onafhankelijk moet zijn van vervoerders, infrastructuurbeheerder en concessieverleners noopt tot aanpassingen van haar organisatie, wettelijke structuur en besluitvorming.

***Schaal-, scope- en netwerkvoordelen in de verschillende scenario's***

In het model nationale vervoerder kunnen schaal-, scope- en netwerkvoordelen maximaal worden benut en zijn de transactiekosten laag. In het hybride model en het concurrentiemodel zullen de schaal- en scopevoordelen vermoedelijk afnemen en de transactiekosten zullen stijgen. Vanwege de verticale splitsingen nemen de voordelen af vanaf scenario 2b.

### 5.2.2 Effecten van samenloop

De dagelijkse operatie is een ingewikkeld proces met veel verschillende facetten die nauwkeurig op elkaar moeten zijn afgesteld om het soepel te laten verlopen. De complexiteit van dat proces wordt in hoge mate bepaald door het gebruik van de infrastructuur. In Nederland wordt die al intensief gebruikt en het is nog niet duidelijk wat de impact is van een verdere toename van het aantal vervoerders, vooral op de stations en andere onderdelen waar zij elkaar tegen komen. Vooral bij samenloop over een groter deel van een traject kan de dagelijkse operatie complexer worden, met meer afstemmingsvraagstukken: hoe verdeel je capaciteit, hoe verdeel je de opbrengsten en hoe ga je om met verstoringen? Dit vraagt om meer regie door een onafhankelijke instantie.

Om zicht te krijgen op de effecten van een toename van samenloop op de dagelijkse operatie wordt onderzoek gedaan naar de situatie in Limburg. Daar rijden nu twee vervoerders op een deel van het netwerk, tot nu toe zonder al te veel problemen. Ten behoeve van de midterm review in 2019 wordt onderzocht in hoeverre samenloop heeft geleid tot problemen in de dagelijkse operatie of hinder voor de reiziger.

## 5.3 Transitiekosten en risico's

***Scenario's 1, 3 en 4 kennen aanzienlijke transitierisico's en -kosten***

De scenario's die uitgaan van één nationale vervoerder (scenario 1) of een puur concurrentiemodel (scenario 3 en 4) kennen aanzienlijke transitierisico's en -kosten. Het is goed mogelijk dat ze leiden tot verbeterde prestaties, maar die baten kunnen alleen worden behaald door eerst behoorlijke kosten te maken. De verwezenlijking

ervan vergt, uitgaand van de huidige situatie, vrij rigoureuze maatregelen die, eenmaal verwezenlijkt, niet gemakkelijk teruggedraaid kunnen worden. Rebel[123] wijst op de risico's in de transitiefase bij de keuze voor een *big bang*. Die zou het publiek belang van goed en betaalbaar spoorvervoer in gevaar kunnen brengen, zeker tijdens de opstartperiode van een nieuwe concessie. Rebel adviseert een langer en stapsgewijze transitietraject waarbij leereffecten benut kunnen worden en bijsturing mogelijk is.

### 5.3.1 Transitiekosten

***Herstructurering van stations hoeft voor de Staat niet te leiden tot structurele kosten***

De transitiekosten rondom herstructurering van de stations die aan de orde is bij een keuze voor scenario 3 of 4 (het concurrentiemodel) bestaan uit de (eenmalige) transitiekosten voor de omschakeling naar de nieuwe organisatie en transactiekosten die voortvloeien uit de complexe vastgoedtransacties tussen NS stations en ProRail. Gezamenlijk kunnen ze oplopen tot 'enkele honderden miljoenen'.[124] De structurele financiële effecten zijn vermoedelijk negatief voor de NS Groep. Zij ontvangt eenmalig geld voor de stations, maar wordt daarbij geconfronteerd met het wegvallen van de jaarlijkse kasstroom uit de exploitatie van de stations en het onttrekken van vastgoed aan de balans. Dit kan voor NS leiden tot een stijging van de financieringslast, die kan leiden tot een lagere dividenduitkering of concessievergoeding aan de Staat. Daar staat tegenover dat de commerciële uitbating van de stations voor meeropbrengsten kan zorgen, zodat de Staat per saldo niet noodzakelijk structurele kosten hoeft te maken voor de herstructurering van de stations.

Zowel in het concurrentiemodel als het hybride model zijn scenario's te vinden waarin een groter deel van het HRN wordt aanbesteed. Daar zijn de toetredingsdrempels lager (want kleinere vervoerders kunnen makkelijker toetreden), maar worden de transitiekosten hoger, en wellicht ook het aantal overstappen. Dit gaat bij een verkaveling in regio's bovendien gepaard met hoge eenmalige kosten, vanwege de vereiste aanpassing van de infrastructuur.

***Afhankelijk van de scenario's kunnen aanpassingskosten voor infrastructuur hoog oplopen***

In alle scenario's behalve 4c kunnen aanpassingen aan de infrastructuur tot een minimum worden beperkt, als wordt gereden op basis van de huidige lijnvoering. Een keuze voor de scenario's 2c, 4a en 4b zal waarschijnlijk echter gepaard gaan met de wens om het netwerk te optimaliseren binnen de nieuwe situatie. Daarvoor kunnen wél aanpassingen van de infrastructuur nodig zijn. Bij kleinere aanpassingen gaat het om enkele miljoenen of tientallen miljoenen euro per project. Bij grotere aanpassingen, zoals het uitbreiden van het spoor in de Zuidelijke Randstad tot vier sporen, gaat het om honderden miljoenen euro. Bij echt grootschalige aanpassingen belopen de kosten, vooral op plekken waar ruimte schaars is, zeker meer dan één miljard euro, en wellicht een veelvoud daarvan. Dat is bij voorbeeld het geval bij aanpassingen rond Schiphol en in de Schipholtunnel om corridors te scheiden (4b), of bij aanpassingen aan de aanvoerende spoorlijnen en stations in (middel)grote steden, bij opsplitsing van het netwerk in regio's (4c).

[123] Rebel, Quick scan impactanalyse van het vierde spoorwegpakket, 2013 in opdracht van IenM.
[124] Ecorys, Beoordeling van gevolgen van veranderingen in de posities van relevante partijen op stations, 2014, in opdracht van IenM.

### 5.3.2 Juridische risico's

***Het Vierde Spoorwegpakket maakt uitvoering van scenario 1 lastiger en juridisch risicovoller***

Zoals uiteengezet in paragraaf 2.2 worden de mogelijkheden om vervoerconcessies onderhands te gunnen beperkt met de invoering van het Vierde Spoorwegpakket. Dit maakt de uitvoering van scenario 1 lastiger en juridisch risicovoller. Los van het feit dat de gedecentraliseerde spoorlijnen weer gecentraliseerd zouden moeten worden, dient de rijksoverheid zijn beslissing om het gehele spoornet onderhands te gunnen aan NS stevig te onderbouwen. Gezien de positieve ervaringen met het openbaar aanbesteden van de decentrale spoorlijnen is het zeer de vraag of een dergelijke onderbouwing bij het onderhands gunnen van het gehele spoornet stand houdt als dit aan de Europese rechter wordt voorgelegd. Als ProRail en NS onder een paraplu worden gebracht, ressorterend onder IenM, zijn misschien ook wettelijke aanpassingen nodig om te voldoen aan de eis dat de ILT onafhankelijk is van de vervoerders.

***Risico's zijn - in mindere mate - ook aanwezig bij de hybride scenario's***

Ook bij de scenario's van 2 (het hybride model) moet per geval een goede onderbouwing voor onderhandse gunning gegeven worden. De vraag is ook daar of de onderbouwing van de bevoegde autoriteit voldoende blijkt te zijn. Het risico is hier wel kleiner dan in scenario 1.

# 6 Tot besluit – naar een goed spoor

### Een handelingsperspectief voor politici en beleidsmakers, gericht op het reizigersbelang

Dit rapport en het daartoe uitgevoerde onderzoek zijn erop gericht politici en beleidsmakers te helpen bij het maken van keuzes over de toekomstige ordening en sturing op het spoor. Daarvoor is een aantal scenario's consistent uitgewerkt en zijn – voor zover mogelijk – de effecten daarvan in kaart gebracht. Bij dit keuzeproces moet het idee voorop staan zijn dat de ordening en sturing op het spoor middelen zijn om het publieke doel te dienen van een snelle, veilige, comfortabele en betaalbare reis van deur tot deur voor de reiziger.

### Er is geen 'clean sheet' en de spoorsector levert relatief goede prestaties

In ruim anderhalve eeuw Nederlandse spoorweggeschiedenis zijn een spoornetwerk en verschillende met elkaar samenhangende instituties ontstaan. Wijzigingen daarvan zijn vaak kostbaar en vergen tijd, afhankelijk van de grootte van de door te voeren veranderingen. En hoewel er verbeterpunten zijn, kunnen de prestaties van het spoorvervoer in Nederland worden gekwalificeerd als behoorlijk goed in vergelijking met veel andere landen. Het is in dat licht minder voor de hand liggend om op korte termijn de ordening op het spoor radicaal om te gooien.

### Stapsgewijze veranderingen met flexibiliteit verdienen de voorkeur

Het ligt meer voor de hand om te bezien hoe stapsgewijze aanpassingen in ordening en sturing de sterktes van het Nederlandse spoor kunnen steunen en de zwaktes kunnen verhelpen. Dit biedt ruimte voor een lerende aanpak met de nodige flexibiliteit en mogelijkheden voor tussentijdse bijsturing, waarmee transitierisico's en -kosten kunnen worden beperkt.

Het is niet te voorspellen hoe technologische en demografische ontwikkelingen en de daaruit voortvloeiende mobiliteitsbehoefte – en de rol van het spoor daarbij – zich de komende decennia zullen ontwikkelen. Ook het recent gepubliceerde Europese Vierde Spoorwegpakket maakt overhaaste en ingrijpende beslissingen ongewenst. Het is nog allerminst zeker hoe de Europese Commissie, EU-lidstaten en (Europese) rechters hiermee om zullen gaan. Daarbij speelt ook de vraag of er een Europese materieelmarkt tot stand zal komen. Ook de politieke keuze om al dan niet te investeren in verbetering en capaciteitsuitbreiding van de spoorweginfrastructuur is daarbij van belang.

Een aanpak zou er als volgt kunnen uitzien:

### Invoeren no-regret maatregelen en verbeteren kennispositie

In dit rapport worden verschillende maatregelen genoemd voor een betere ordening en sturing op het spoor, waaronder maatregelen die bijdragen aan de consistentie in de ordening. Zo kan worden verhelderd of en onder welke voorwaarden NS als staatsdeelneming mag meedingen bij openbare aanbestedingen. Voorts zijn er verbeteringen die het reizigersgemak vergroten en de drempels verlagen voor stappen richting een model met meer vervoerders, zoals een verdere verbetering van het OV-chipkaartsysteem waardoor reizigers makkelijker met meerdere vervoerders kunnen reizen. Ook de sturing op concessies kan verbeteren, vooral door (ongeacht de ordeningskeuze) de mogelijkheden voor innovatie te vergroten.

De keuze voor een beweging richting het model van de nationale vervoerder of richting een concurrentiemodel is een belangrijke strategische en principiële keuze, die een zorgvuldige voorbereiding vergt, met als perspectief een duurzaam goed en betaalbaar openbaar vervoer van deur tot deur. Het beeld is dat aanbestedingen op de decentrale lijnen goed hebben uitgepakt. Maar wat de precieze effecten van decentralisatie en aanbesteding op bijvoorbeeld de kosten zijn geweest is nog niet goed in kaart gebracht. We kunnen voorzichtig positief zijn over de te verwachten effecten bij een stapsgewijze bredere toepassing van openbare aanbesteding.

De komende jaren kunnen gebruikt worden om informatie te verzamelen en beter inzicht te krijgen in de effecten van beleidskeuzes, zoals op het gebied van (dreigende) concurrentie, decentralisering (met inbegrip van multimodale aanbestedingen) en verkavelingsvormen. Zo worden momenteel de effecten van samenloop tussen vervoerders in Limburg in kaart gebracht en kan de midterm review in 2019 een duidelijk beeld geven van de prestaties van NS op het HRN en in het bijzonder op de HSL-Zuid. In aanvulling daarop wordt als een van de no-regret maatregelen aanbevolen om een sectorbrede monitor op te zetten die laat zien hoe prestaties en kostenstructuren van verschillende vervoerders zich tot elkaar verhouden. Dit draagt ook bij aan een betere positie van IenM, dat – ongeacht het gekozen ordeningsmodel – als stelselverantwoordelijke en/of als concessieverlener moet beschikken over de kennis en kunde om effectief te kunnen sturen. Het verdient daarbij aanbeveling dat de betrokken overheden hun informatie, kennis en ervaringen op structurele basis met elkaar delen.

### Een eerste wissel

In 2019 zal er meer informatie beschikbaar zijn om te kiezen voor een spoor richting meer concurrentie en verdere decentralisatie of meer richting het model nationale vervoerder. In het eerste geval zal aan de basis hiervan de onderbouwing liggen dat meer concurrentie of meer decentralisatie bijdraagt aan een beter product voor de reiziger (in relatie tot de prijs). In het tweede geval wordt vooral gehecht aan de voordelen die verticale integratie en benutting van schaal-, scope- en netwerkvoordelen op het HRN met zich meebrengen. Om in spoorbeeldspraak te blijven: 2019 kan worden beschouwd als een eerste wissel.

### Een tweede wissel

De ordening die in 2025 in werking treedt is geen eindstation. Het is van belang dat overheden over de noodzakelijke kennis kunnen beschikken om in een lerende aanpak op een verantwoorde manier in de richting van verdergaande scenario's te kunnen bewegen, als het belang van goed en betaalbaar spoorvervoer dat vergt.

### Naar een goed spoor

In lijn met de onderzoeksopdracht wordt in dit rapport geen voorkeur uitgesproken voor één van de scenario's. Met de kennis van nu kan gezegd worden dat – hoewel elk scenario voor- en nadelen heeft – in elk van de scenario's het publiek belang van goed en betaalbaar spoorvervoer kan worden gediend. De titel van dit rapport moedigt dan ook niet onbewust aan "een" goed spoor te kiezen, in plaats van "het" goede spoor. Zoals zo vaak is het niet de bestemming, maar de reis die bepalend is voor het succes ervan.

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.

# Bijlagen

## Bijlage 1: De Opdracht

**Onderzoeksopdracht scenario's naar de ordening op het spoor op de langere termijn**

**Onderzoek**
In de reactie op het rapport van de parlementaire enquête Fyra heeft het kabinet toegezegd vier hoofdscenario's voor de ordening op het spoor op de langere termijn na 2024 uit te werken. Op basis van de uitgewerkte scenario's moeten conclusies kunnen worden getrokken over de meest effectieve borging van het publieke belang van goed en betaalbaar spoorvervoer en de mate van marktwerking die daarmee consistent is.

**Onderzoeksleiders**
Om de onafhankelijkheid te borgen wordt het onderzoek geleid door twee onafhankelijke onderzoeksleiders Hans van der Vlist en Peter van den Berg. De onderzoeksleiders bepalen zowel de inhoud als proces van het onderzoek en zij kunnen in het kader van hun onafhankelijkheid eigenstandig beslissen om een nadere verdiepingsslag maken. Zij zijn daarbij geen verantwoording schuldig. Zij zullen onafhankelijke onderzoeksbureaus inzetten bij het verder uitwerken van de opdracht en hebben daar ook een aanzienlijk budget voor meegekregen. De onderzoeksleiders hebben de verantwoordelijkheid om uiterlijk in maart 2017 met een rapport te komen. De onderzoeksleiders staan daarmee op afstand van het departement. Onder deze voorwaarden zijn de onderzoeksleiders akkoord gegaan met de opdracht. Opdrachtgever vanuit de ministeries IenM, Financiën en EZ zijn achtereenvolgens de DG Bereikbaarheid Mark Frequin (voorzitter), de Directeur Financiering Helmer Vossers en de Chief Economist Focco Vijselaar.

**Secretariaat**
De heren Van der Vlist en Van den Berg worden ondersteund door een secretariaat bestaande uit (beleids-)medewerkers vanuit IenM, FIN en EZ. Het secretariaat ondersteunt bij de werkzaamheden ten behoeve van de opdracht, en is voor die werkzaamheden enkel verantwoording schuldig aan de heren Van der Vlist en Van den Berg. De bemensing van het secretariaat wordt na voordracht van de ministeries door de heren Van der Vlist en Van den Berg vastgesteld.

In de bijlage bij deze onderzoeksopdracht wordt uitgebreider ingegaan op de onderzoeksvraag (onder A.) en worden de uitgangspunten bij de uitvoer van het onderzoek (onder B.) beschreven.

1

**Bijlage van de onderzoeksopdracht**

**A. <u>Onderzoeksvraag</u>**

**1. Aanleiding en context**

Op 28 oktober 2015 heeft de parlementaire enquêtecommissie Fyra (hierna: Commissie) haar rapport "De reiziger in de kou" gepresenteerd. In haar rapport doet de Commissie aanbevelingen. Een aantal aanbevelingen heeft betrekking op de (markt)ordening op het spoor. De Commissie doet de aanbeveling om tijdig de mogelijkheden in kaart te brengen tot invulling van de vervoersconcessie op het hoofdrailnet na 2024 (aanbeveling 2). De Commissie beveelt daarnaast aan om, uitgaande van het algemeen belang van goed openbaar vervoer en een verantwoorde besteding van publieke middelen, een expliciete keuze te maken voor de mate van marktwerking op het spoor en vraagt daarbij een aantal scenario's uit te werken (aanbeveling 3).

Op 29 april 2016 heeft het kabinet haar reactie op het rapport van de Commissie aan de Tweede Kamer gestuurd. Daarin neemt het kabinet de aanbeveling over om scenario's uit te werken voor de ordening op het spoor op de langere termijn (na 2024). Naar aanleiding van het debat op 22 juni jl. over de kabinetsreactie op de aanbevelingen van de Fyra heeft de Tweede Kamer twee moties aangenomen. In de motie van Kamerlid Van Veldhoven[1] wordt de regering verzocht om de directie Spoor van ACM te vragen advies uit te brengen over de verschillende scenario's. In reactie op deze motie heeft de Staatssecretaris van IenM dat zij ACM gaat vragen vanuit haar mededingingsverantwoordelijkheid betrokken te zijn bij de opdracht. De motie van Kamerleden De Boer en Hoogland[2] verzoekt de regering om het onderzoek naar de scenario's uit te laten voeren door een onafhankelijk onderzoeksbureau en de opdrachtformulering aan dat bureau te delen met de Tweede Kamer. In de reactie op deze motie heeft de Staatssecretaris van IenM aangegeven dat de regering ervoor zorgt dat de uitwerking onafhankelijk plaatsvindt, dat niet wordt aangekoerst op één scenario en dat gebruik gemaakt wordt van informatie van onderzoeksbureaus.

Daarnaast heeft de Tweede Kamer naar aanleiding van de onregelmatigheden bij de aanbesteding van het openbaar vervoer in Limburg in 2015 een tweetal moties aangenomen waarin de gewenste positionering van alle onderdelen van NS en zijn activiteiten (o.a. stations en materieel) aan de orde komt. In de motie van Kamerleden De Boer en Van Veldhoven[3] wordt de regering verzocht de toekomstbestendigheid van de huidige vervlechting van NS–activiteiten te onderzoeken. In de motie van Kamerleden Dik-Faber en Hoogland[4] wordt de regering verzocht de voor- en nadelen van de huidige positionering van NS en mogelijke optimalisaties en alternatieven in kaart te brengen, en de positionering van spoorbedrijven in andere EU-lidstaten te worden betrokken.

Het uit te voeren onderzoek betreft het uitwerken van de verschillende scenario's. Daarbij dienen ook de moties te worden betrokken.

[1] *Kamerstukken II*, 2015–2016, 33 678, nr. 19
[2] *Kamerstukken II*, 2015–2016, 33 678, nr. 22
[3] *Kamerstukken II*, 2014/15, 28 165 en 29 984, nr. 213
[4] *Kamerstukken II*, 2014/15, 28 165 en 29 984, nr. 214

## 2. Onderzoeksopdracht

Het onderzoek bestaat uit het uitwerken van vier hoofdscenario's voor de ordening op het spoor op de langere termijn, na het aflopen van de huidige vervoersconcessie op het hoofdrailnet na 2024. In de scenario's wordt gevarieerd met de mate van marktwerking (onderhands gunnen of openbaar aanbesteden) en de omvang van het hoofdrailnet waarbij de HSL-zuid al dan niet onderdeel van het hoofdrailnet uitmaakt. De scenario's worden vergeleken met de huidige ordening op het spoor (0-situatie). In het onderzoek moet rekening worden gehouden met de Europese wettelijke kaders waaronder het vierde spoorwegpakket. Onderdeel van het onderzoek is een beschrijving van de ordening en de positionering van spoorbedrijven in een aantal andere EU-lidstaten en landen.

Op basis van de uitgewerkte scenario's moeten conclusies kunnen worden getrokken over de meest effectieve borging van het publieke belang van goed en betaalbaar spoorvervoer en de mate van marktwerking die daarmee consistent is. In elk van de scenario's moet ook duidelijk worden wat verwacht wordt van alle partijen en van (de sturing door) de overheid, waarbij ook aandacht wordt besteed aan de (verschillende) rollen van de overheid. De onderstaande beschrijving van het onderzoek is gebaseerd op de kabinetsreactie. De specifieke vraagstukken die bij de scenario's zijn beschreven, zijn vraagstukken die bij de departementen opkwamen bij het nader uitwerken van de onderzoeksopdracht.

### *a. Uitgangspunten bij het onderzoek*

Bij het uitwerken van de scenario's geldt een aantal uitgangspunten zoals opgenomen in de kabinetsreactie in reactie op het rapport van de parlementaire enquête Fyra:

- het gebruik van de bestaande hoofdspoorweginfrastructuur (hierna: spoornetwerk) door zowel het goederenvervoer als het personenvervoer;
- een infrastructuurbeheerder die onafhankelijk van vervoerders zijn werk doet;
- Nederland wil competitief zijn in het Europese speelveld met een Nederlandse spoorvervoerder.

Bij het onderzoek gelden verder de volgende startpunten:

- De railinfrastructuur bestaat uit de fysiek aanwezige rails en de spoorprojecten die volgens het MIRT voor 2025 zijn uitgevoerd, dit geldt analoog ook voor het beveiligingssysteem ERTMS.
- Qua wetgeving wordt uitgegaan van de huidige wet- en regelgeving. Europese ontwikkelingen en akkoorden (zoals het vierde Spoorpakket) waarvan de vormgeving op dit moment duidelijk is, worden meegenomen. Daarbij wordt de status van de afspraken in het rapport aangegeven.
-

### *b. Uit te werken scenario's*

In het onderzoek worden de volgende scenario's uitgewerkt en vergeleken met de huidige situatie op het spoor. In de 0-situatie wordt het hoofdrailnet inclusief de HSL-zuid onderhands aan NS gegund en de huidige gedecentraliseerde treindiensten worden openbaar aanbesteed.

Voor de vier hoofdscenario's inclusief de varianten binnen die scenario's worden de effecten in kaart gebracht ten opzichte van de 0-situatie aan de hand van de lijst met elementen onder hoofdstuk 2c. Bij de uitwerking van alle scenario's wordt aandacht besteed aan de positie van stations.

Belangrijk is om bij de uitwerking van scenario's 2 en 3 niet alleen aandacht te besteden aan de verschillen tussen scenario's, maar ook specifiek aan de verschillen tussen varianten binnen de scenario's . Denk hierbij bijvoorbeeld aan de gevolgen van het wel of niet opnemen van de HSL-zuid in het hoofdrailnet. Hetzelfde geldt voor de verschillen tussen varianten aan de hand van de elementen onder alinea c.

#### 1. Onderhandse gunning van het vervoer over het gehele spoornetwerk aan NS

In dit scenario worden alle gedecentraliseerde treindiensten weer gecentraliseerd en wordt het gehele spoornet onderhands gegund aan NS.

De situatie in Nederland ziet er bij dit scenario als volgt uit:

- Al het spoor in Nederland wordt bereden door NS.

- Het ministerie van Infrastructuur en Milieu geeft hiervoor een vervoerconcessie uit voor het totale spoor.
- Deze concessie wordt – binnen de grenzen van de Europese regelgeving en het vierde spoorpakket in het bijzonder – onderhands gegund voor langere tijd.
- Aanbestedingen van decentraal openbaar vervoer betreffen alleen nog bus, tram en metro.

*Specifieke vraagstukken die bij dit scenario opkomen zijn:*
- Wat zijn de grenzen die de (Europese) regelgeving en het vierde spoorpakket in het bijzonder stelt aan de onderhandse gunning aan NS in dit scenario?
- Hoe dient de aansturing van NS in dit scenario plaats te vinden om de prikkels voor het verbeteren van de dienstverlening te behouden?
- Wat betekent dit scenario voor de samenwerking in het openbaar vervoer in de regio en hoe worden de belangen van decentrale overheden geborgd?

**2. Onderhandse gunning van het vervoer op een hoofdrailnet aan NS en openbare aanbesteding van de gedecentraliseerde treindiensten waarbij gevarieerd wordt in de omvang van het hoofdrailnet[5].**

Variëren met de omvang van het hoofdrailnet betekent uitwerking van het scenario dat:

a. het hoofdrailnet onderhands aan NS wordt gegund, en de HSL-zuid en de decentrale treindiensten openbaar worden aanbesteed;
b. het hoofdrailnet onderhands aan NS wordt gegund, de HSL-zuid openbaar wordt aanbesteed, en een aantal aanvullende treindiensten worden gedecentraliseerd en openbaar worden aanbesteed[6] .

De situatie in Nederland ziet er bij dit scenario als volgt uit:
- Er is een hoofdrailnet in Nederland, de omvang van dit hoofdrailnet varieert in de bovengenoemde varianten.
  a) Het hoofdrailnet heeft dezelfde omvang als in 2020, behalve de HSL-zuid.
  b) Het hoofdrailnet is kleiner dan in 2020 en zonder de HSL-zuid.
- Het ministerie van Infrastructuur en Milieu geeft voor het hoofdrailnet een vervoerconcessie uit. Deze concessie wordt – binnen de grenzen van de Europese regelgeving en het vierde spoorpakket in het bijzonder – onderhands gegund aan NS voor langere tijd.
- De HSL-zuid wordt door het ministerie van Infrastructuur openbaar aanbesteed.
- Het vervoer over de regionale spoorlijnen wordt door de decentrale overheden aanbesteed. In variant b worden lijnen / delen van het huidige hoofdrailnet gedecentraliseerd.

*Specifieke vraagstukken die bij dit scenario opkomen zijn:*
- Wat zijn de grenzen die de (Europese) regelgeving en het vierde spoorpakket in het bijzonder stelt aan de onderhandse gunning aan NS in dit scenario?
- Hoe dient de aansturing van NS in dit scenario plaats te vinden om de prikkels voor het verbeteren van de dienstverlening te behouden?
- Welke delen van het hoofdrailnet zouden logisch zijn om te overwegen bij variant b?

**3. Openbare aanbesteding van het vervoer op een hoofdrailnet en van de gedecentraliseerde treindiensten aan (private) vervoersmaatschappijen waarbij gevarieerd wordt in de omvang van het hoofdrailnet.**

Variëren met de omvang van het hoofdrailnet betekent uitwerking van het scenario dat:

a. het hoofdrailnet inclusief de HSL-zuid openbaar wordt aanbesteed net als de gedecentraliseerd treindiensten;
b. het hoofdrailnet, de HSL-zuid en de gedecentraliseerde treindiensten separaat openbaar worden aanbesteed;

[5] De situatie waarin het hoofdrailnet inclusief HSL-zuid onderhands wordt gegund en de in 2020 gedecentraliseerde lijnen worden aanbesteedt, is de 0-situatie en komt daarom niet expliciet bij scenario 2 terug.
[6] Het gaat om een aanname en het is niet relevant welke treindiensten dit zijn.

c. Een aantal aanvullende treindiensten worden gedecentraliseerd en openbaar aanbesteed[7]. Het hoofdrailnet en de HSL-zuid worden separaat openbaar aanbesteed.

De situatie in Nederland ziet er bij dit scenario als volgt uit:
- Er is een hoofdrailnet in Nederland, de omvang van dit hoofdrailnet varieert in de bovengenoemde varianten:
  a) Het hoofdrailnet heeft dezelfde omvang als in 2020;
  b) Het hoofdrailnet heeft dezelfde omvang als in 2020, behalve de HSL-zuid;
  c) Het hoofdrailnet is kleiner dan in 2020 en zonder de HSL-zuid.
- Het ministerie van Infrastructuur en Milieu geeft voor het hoofdrailnet een vervoerconcessie uit. Deze concessie wordt openbaar aanbesteed.
- In de varianten b en c wordt de HSL-zuid door het ministerie van Infrastructuur apart openbaar aanbesteed.
- De gedecentraliseerde treindiensten worden door de decentrale overheden aanbesteed. In variant c worden aanvullende lijnen/ delen van het huidige hoofdrailnet gedecentraliseerd.

*Specifieke vraagstukken die bij dit scenario opkomen zijn:*
- De technische kenmerken van het (huidige) Nederlandse spoornetwerk wat betreft voltage en beveiligingssysteem zijn anders in vergelijking met de technische kenmerken van spoornetwerken in het buitenland. In hoeverre is dit feit van invloed op de mogelijkheden om aan te besteden?
- Wat betekent het openbaar aanbesteden van alle treindiensten voor NS (materieel, personeel etc.) en voor de aandeelhouder?

**4. Openbare aanbesteding van het vervoer op het gehele spoornetwerk dat in meerdere kavels[8] is opgedeeld aan (private) vervoersmaatschappijen.**

Dit scenario behelst in de kern een verdere uitwerking van de opdeling van het spoornetwerk in kavels op het niveau van a.) producten, b.) corridors of c.) regio's. De Quick Scan van het vierde spoorwegpakket dat Rebel in 2013 voor IenM heeft uitgevoerd moet als uitgangspunt worden genomen en verder worden uitgewerkt.[9] In dit scenario bestaat het hoofdrailnet als zodanig niet meer. Bij de uitwerking van de opdeling in kavels worden ook inzichten uit het buitenland betrokken.

Naast het opdelen van het gehele spoornetwerk in meerdere kavels dient bij dit scenario ook de positie van de stations betrokken te worden. Hierbij wordt gekeken naar de effecten zoals ook in het onderzoek naar de verandering van posities van partijen op de stations[10] is gedaan, en wordt per type splitsing (producten, corridors en regio's) in beeld gebracht welke opties er zijn voor eigendom en exploitatie. De positie van stations worden volgens de volgende varianten meegenomen, waarbij de effecten in kaart worden gebracht:
1. in het geval de stations als geheel worden ondergebracht bij één vervoerspartij en wat dit betekent voor dit scenario.
2. in het geval de stations in de concessie van een kavel worden opgenomen.
3. in het geval de stations geheel onder ProRail gaan vallen.

De situatie in Nederland ziet er bij dit scenario als volgt uit:
- Er is geen hoofdrailnet in Nederland.
- Het vervoer over het spoor in Nederland wordt verdeeld in:
  a. producten (zoals stoptreindiensten en intercity´s),
  b. corridors (zoals A2-corridor, Den Haag/Rotterdam / Arnhem etc.), of

[7] Het gaat om een aanname en het is niet relevant welke treindiensten dit zijn.
[8] Bijvoorbeeld splitsing op het niveau van producten, corridors of regio's. Zie onderzoek Quick scan impactanalyse van het Vierde Spoorwegpakket, Rebel (2013). Zie *Kamerstukken II*, 2013/14, 33 546, nr. 12, blg-262736
[9] Het gaat hier niet specifiek om een besluit hoe de kavels eruit moeten zien.
[10] Onderzoek Beoordeling van gevolgen van veranderingen in de posities van relevante partijen op stations, Ecorys, 2014

c. regio' s (bijvoorbeeld noord-west, zuid-west, zuid, oost en noord-oost).
- De concessies worden openbaar aanbesteed.
- Het beheer van de stations wordt als volgt vormgegeven:
  - Bij variant 1 wordt het beheer van de stations separaat van het vervoer in concessie uitgegeven.
  - Bij variant 2 wordt het beheer van de stations meegenomen in de verschillende varianten a tot en met c.
  - Bij variant 3 worden de stations geheel onderdeel van ProRail.

*Specifieke vraagstukken die bij dit scenario opkomen zijn:*
- Wat is het gevolg van verkaveling voor concessieoverstijgende problematiek zoals uniformering van tarieven en innovaties? Hoe kan hiermee omgegaan worden?
- Wat zijn de gevolgen van de verschillende varianten voor de stations voor reizigers (reisaanbod, overstappen etc.), overheden en de infrastructuurbeheerder?
- Wat betekent het openbaar aanbesteden van alle treindiensten voor NS (materieel, personeel etc.) en voor de aandeelhouder?
- De technische kenmerken van het (huidige) Nederlandse spoornetwerk wat betreft voltage en beveiligingssysteem zijn anders in vergelijking met de technische kenmerken van spoornetwerken in het buitenland. In hoeverre is dit feit van invloed op de mogelijkheden om aan te besteden?

***c. Per scenario inzichtelijk te maken elementen***

Bij de uitwerking van de scenario's worden in ieder geval de volgende elementen inzichtelijk gemaakt (conform Kamerbrief):

a. Wat zijn de effecten voor de reiziger van zijn reis van deur-tot-deur? Maak o.a. inzichtelijk welk effect een scenario heeft op de kwaliteit van het vervoersproduct (bv. snel en toegankelijk vervoer naar de uiteindelijke bestemming), en de betaalbaarheid van het vervoersproduct (bv. gaan of moeten de kosten van het kaartje omhoog?).
b. Wat zijn de effecten op de uitvoering van het vervoer? Maak o.a. inzichtelijk welk effect een scenario heeft op de dienstregeling (complexiteit, aansluitingen etc.) en maak inzichtelijk wat het effect is op de samenwerking tussen vervoerders.
c. Wat is het effect op de robuustheid van het spoornetwerk? Maak o.a. inzichtelijk wat een scenario betekent voor het reageren op verstoringen en benutting van het spoor.
d. Welke mogelijkheid biedt elk van de scenario's tot adaptiviteit en innovatie? Hoe kan ingespeeld worden op nieuwe ontwikkelingen en veranderende eisen (o.a. van de reiziger) en groei van de vervoersvraag? Betrek daarbij ook mogelijke toekomstbeelden voor de vraag van het spoorvervoer.[11]
e. Wat zijn de consequenties voor de relatie tussen spoorvervoerders en infrastructuurbeheerder?
f. Wat zijn de consequenties voor NS (o.a. personeel en materieel) en voor andere vervoerders? Wat is de gewenste positionering van de onderdelen van NS en zijn activiteiten waaronder de stations?12
g. Wat zijn de (financiële) effecten (korte en lange termijn) op de Rijksbegroting (zowel aandeelhouder als concessieverlener), decentrale overheden en de gebruiker? .
h. Wat zijn de effecten in elk van de scenario's op het gelijke speelveld tussen vervoerders? Op welke wijze kan een gelijk speelveld geborgd worden?
i. Wat voor mogelijkheden tot sturing heeft de overheid tot haar beschikking en met welke instrumenten (bijvoorbeeld aandeelhoudersrol)? Denk hierbij zowel aan de mogelijkheid om te sturen op ad hoc opkomende als meer lange termijn wensen.
j. Wat betekent een scenario voor de vereiste transitiefase? Maak het verwachte transitiepad en de daarbij behorende transitiekosten en transitietijd bij elk scenario inzichtelijk. Maak tevens de effecten inzichtelijk op de uitvoering van het vervoer tijdens de transitiefase.

[11] Bijvoorbeeld aan de hand van de WLO-scenario's (Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving 2015) en toekomstbeelden uit het project Toekomstbeeld OV dat momenteel uitgevoerd wordt door IenM.
[12] Het rapport Beoordeling van gevolgen van veranderingen in de posities van relevante partijen op stations, Ecorys i.o.v. IenM, 2014, kan daarbij betrokken worden.

k. Identificeer de belangrijkste aandachtspunten die in een latere fase moeten worden geadresseerd bij het vormgeven van de onderhandse gunning, dan wel aanbesteding door de overheid. Denk hierbij ook aan handhaving en toezicht.

Breng ook in kaart welke maatregelen genomen moeten worden om bepaalde negatieve effecten die de scenario's kunnen opleveren te mitigeren.

**d. Onder één paraplu brengen van NS en ProRail**

Een onderdeel van het onderzoek betreft het inzichtelijk maken van de effecten van de positionering van NS en ProRail onder één paraplu, naast handhaving van de huidige positionering van NS en ProRail los van elkaar. Inzichtelijk moet worden in hoeverre NS en ProRail onder één paraplu te brengen zijn gegeven de Europese wet- en regelgeving (en meer specifiek het vierde spoorwegpakket.[13]

Het onder één paraplu brengen van ProRail en NS is alleen logisch in het geval NS het hoofdrailnet onderhands gegund krijgt. Dat is het geval in scenario 1 en 2. Voor deze scenario's moet in kaart worden gebracht welke voor- en nadelen zitten aan het onder één paraplu brengen van ProRail en NS. Hierbij wordt rekening gehouden met het traject dat loopt over de positionering van ProRail.

*Specifieke vraagstukken die daarbij aan de orde komen zijn:*

- Wat betekent het onder één paraplu brengen van NS en ProRail voor de onafhankelijke capaciteitsverdeling door ProRail en de gebruiksvergoeding? Bekijk dit ook in relatie tot het goederenvervoer.
- Wat betekent het onder één paraplu brengen voor de andere vervoerders (scenario 2) en welke effecten heeft dit voor het gelijke speelveld op het spoor?
- Wat verandert er aan de prikkels voor samenwerking door het onder één paraplu brengen van NS en ProRail? Op welke andere wijzen kan samenwerking georganiseerd worden?
- Wat zijn de transitiekosten voor het onder één paraplu brengen van NS en ProRail?

[13] Het onderzoek ter uitvoering van de motie Wolfson naar alternatieve ordeningsmodellen voor de spoorsector (2009) kan daarbij betrokken worden.

**B. Uitvoering van het onderzoek**

**1. Uitgangspunt: onafhankelijk onderzoek**
Het is van belang dat het onderzoek onafhankelijk wordt uitgevoerd en dat die onafhankelijkheid ook in de buitenwereld herkend wordt. Dit wordt van de zijde van de Kamer onderstreept met de motie van de Kamerleden De Boer en Hoogland om het onderzoek onafhankelijk te laten uitvoeren.

Om de onafhankelijkheid te borgen wordt het onderzoek geleid door twee onafhankelijke onderzoeksleiders Hans van der Vlist en Peter van den Berg. Zij bepalen zowel de inhoud als proces van het onderzoek.

**2. Aanpak onderzoek**
Met deze onderzoeksopdracht verstrekken de ministeries van IenM, Financiën en EZ de opdracht voor het onderzoek aan de heren Van der Vlist en Van den Berg. Opdrachtgever vanuit de ministeries zijn de DG Bereikbaarheid Mark Frequin (voorzitter), de Directeur Financiering Helmer Vossers en de Chief Economist Focco Vijselaar.

De heren Van der Vlist en Van den Berg zijn verantwoordelijk voor het uitwerken van het onderzoek op basis van de onderzoeksopdracht, het opstellen van en de inhoud van het (eind)rapport, en het verwerven van draagvlak voor het rapport.

***a. Insteek onderzoek***
Het onderzoek betreft het kwalitatief en (waar mogelijk) kwantitatief uitwerken van de scenario's voor de ordening op het spoor waarbij een toetsingskader/onderzoeksmethodiek wordt ontwikkeld. Het onderzoek heeft een feitelijk karakter. Het gaat om feiten en bevindingen, niet om waardeoordelen en aanbevelingen. Inzichtelijk moet worden op welke elementen een scenario goed of slecht scoort. Op basis van de analyses worden de dilemma's geschetst die zich voordoen zonder daarover een mening of advies te geven.

***b. Ondersteuning van onderzoeksleiders***
De heren Van der Vlist en Van den Berg worden ondersteund door een secretariaat bestaande uit (beleids-)medewerkers vanuit IenM, FIN en EZ. Het secretariaat ondersteunt bij de werkzaamheden ten behoeve van de opdracht, en is voor die werkzaamheden enkel verantwoording schuldig aan de heren Van der Vlist en Van den Berg. De werkzaamheden van het secretariaat en de resultaten van die werkzaamheden vallen tijdens het onderzoek onder de sturing en verantwoordelijkheid van de heren Van der Vlist en Van den Berg. Het secretariaat valt voor die tijd en werkzaamheden niet onder de verantwoordelijkheid van de bewindspersonen, noch de ministeries waar de leden van het secretariaat zijn aangesteld. De bemensing van het secretariaat wordt na voordracht van de ministeries door de heren Van der Vlist en Van den Berg vastgesteld.

***c. Verzameling benodigde informatie***
Het is aan de heren Van der Vlist en Van den Berg hoe zij de informatie verzamelen ten behoeve van het onderzoek. Voor de (feitelijke) onderbouwing van het onderzoek naar de scenario's kan gebruik worden gemaakt van al beschikbare rapporten en studies. (Cijfermatige) informatie, kan voor zover beschikbaar, opgevraagd worden via het ministerie van Financiën, NS, ProRail en andere organisaties. Ook kan gebruik gemaakt worden van externe onderzoeksbureau(s). Hiervoor moeten onderzoeksopdrachten worden uitgezet. Binnen de ministeries is een budget hiervoor in de ordegrootte van € 500.000 gereserveerd. Daarnaast kan gebruik gemaakt worden van aanwezige expertise en informatie van de ministeries. Zo brengt het ministerie van Financiën de gevolgen voor de Rijksbegroting van de scenario's in kaart. Het is aan de heren Van der Vlist en Van den Berg op welke wijze zij de aangeleverde informatie betrekken in het uiteindelijke rapport. Voor het borgen van de onafhankelijkheid is het van belang dat transparant is waar de informatie vandaan komt.

***d. Betrokkenheid van belanghebbenden***
Het is van belang dat de resultaten van het onderzoek herkend worden door de belanghebbenden in de OV-sector en bij de goederenvervoerders en dat de resultaten getoetst worden op draagvlak

bij die belanghebbenden, bijvoorbeeld door een reflectie op het feitencomplex te vragen. Belanghebbenden zijn o.a. de (goederen)vervoerders, ProRail, decentrale overheden als concessieverlener van regionale spoordiensten, de toezichthouder ACM en consumentenorganisaties (bv. Rover). Ook kan de wetenschap op het gebied van mobiliteitsvraagstukken en ordeningsvraagstukken betrokken worden.

Naar aanleiding van het debat over de kabinetsreactie op het PEF-rapport is in de motie van Tweede Kamerlid Van Veldhoven verzocht om ACM (directie spoor) een advies uit te laten brengen over de verschillende scenario's. Het is de bedoeling dat dit onderzoek invulling geeft aan deze motie, net als de eerder genoemde motie van de leden De Boer en Hoogland.

***e. Afstemming met opdrachtgever***

Gedurende de looptijd van de opdracht vindt met enige regelmaat overleg plaats met de opdrachtgever, in de vorm van een klankbordgroep. De directeur Openbaar vervoer en Spoor van het Ministerie van IenM is hiervan de voorzitter.

**3. Eindproduct**

Het eindproduct is een rapport waarin de vier scenario's zijn uitgewerkt. Het rapport geeft op een feitelijke manier inzicht in de meest effectieve borging van het publieke belang van goed en betaalbaar spoorvervoer en de mate van marktwerking die daarmee consistent is. In elk van de scenario's moet ook duidelijk worden wat verwacht wordt van alle partijen en van (de sturing door) de overheid. Het (eind)rapport gaat naar de Tweede Kamer en is erop gericht een discussie in de landelijke politiek over de ordening op het spoor van feitelijke onderbouwing te voorzien, zonder dat er een advies gegeven wordt over een mogelijke ordeningscenario of naar een van de mogelijke ordeningscenario's wordt toe geredeneerd.

De heren Van der Vlist en Van den Berg zijn verantwoordelijk voor het opleveren van het onderzoeksrapport naar de ordening op het spoor vóór de kabinetsformatie uiterlijk in maart 2017. Het rapport wordt aan de opdrachtgever opgeleverd.

## Bijlage 2: Vragenbrief

Geachte heer/ mevrouw,

In reactie op het rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Fyra heeft het kabinet toegezegd om onderzoek te doen naar de ordening op het spoor op de langere termijn (*Kamerstukken II*, 2015/16, 33678, nr. 16). Het onderzoek moet inzicht geven in de meest effectieve borging van het publieke belang van goed en betaalbaar spoorvervoer en de mate van marktwerking die daarmee consistent is. In het onderzoek worden vier (hoofd)scenario's uitgewerkt waarbij gevarieerd wordt in de mate van marktwerking en de grootte van het hoofdrailnet.

Inmiddels is een onderzoeksteam geformeerd en is een start gemaakt met de voorbereiding van het onderzoek. Het onderzoek wordt uitgevoerd onder onze verantwoordelijkheid als onafhankelijk onderzoeksleiders. Zodra de definitieve onderzoeksopdracht naar de Tweede Kamer is gestuurd, krijgt u deze toegestuurd. Het onderzoek dient in maart 2017 gereed te zijn.

Het onderzoeksteam maakt niet alleen gebruik van relevante literatuur en rapporten, maar vindt ook de inbreng van belanghebbenden van groot belang. Het onderzoeksteam stelt het daarom zeer op prijs als u de bijgevoegde vragen (zie bijlage 1) wilt beantwoorden. Graag ontvangt het onderzoeksteam uw bijdrage uiterlijk op vrijdag 11 november 2016. Uw bijdrage zal worden betrokken bij het opstellen van de eindrapportage. Er wordt daarom in beginsel verondersteld dat uw bijdrage openbaar is of openbaar mag worden gemaakt.

Voor vragen kunt u mailen naar spoor@rijksoverheid.nl of telefonisch contact opnemen met Aimée Verhulsdonck ([redacted]) of Niels Muselaers ([redacted]). Via het genoemde mailadres ontvangen we ook graag uw bijdrage.

Met vriendelijke groet,

Hans van der Vlist

Peter van den Berg

Onderzoeksleiders

**Bijlage 1: Vragen**

*U wordt uitgenodigd om uw bijdrage te voorzien van een kwantitatieve of kwalitatieve onderbouwing. Graag ontvangen wij ook (verwijzingen naar) studies of onderzoeksmateriaal die relevant zijn voor het onderzoek.*

**1. Analyse van sterktes en zwaktes**

Als startpunt wordt in kaart gebracht wat op dit moment de sterktes en zwaktes zijn van het Nederlandse spoorvervoer en van de ordening op het spoor met de bijbehorende sturing door de overheid.

Vraag 1: Wat zijn volgens u de sterktes en zwaktes van het Nederlandse spoorvervoer – in termen van uitkomsten en waarom?

Vraag 2: Wat zijn volgens u de sterktes en zwaktes van de wijze waarop de ordening op het spoor in Nederland is georganiseerd en overheidssturing plaatsvindt en waarom? En welke lessen zijn daarbij te trekken uit de geschiedenis van marktwerking t.a.v. het Nederlandse spoor?

Vraag 3: Kunt u sterktes en zwaktes in termen van uitkomsten (antwoord vraag 1) relateren aan sterktes en zwaktes in de ordening en sturing door de overheid (antwoord vraag 2)?

**2. Scenario's**

De volgende scenario's zullen worden uitgewerkt:

1. Onderhandse gunning van het vervoer op het gehele spoornetwerk aan NS;
2. i. Onderhandse gunning van het vervoer op een groot hoofdrailnet – inclusief de HSL-Zuid – aan NS en openbare aanbesteding gedecentraliseerde lijnen;
   ii. Onderhandse gunning van het vervoer op een kleiner hoofdrailnet – exclusief de HSL-Zuid – aan NS en openbare aanbesteding gedecentraliseerde lijnen;
3. i. Openbare aanbesteding van het vervoer op een groot hoofdrailnet – inclusief de HSL-Zuid – en van gedecentraliseerde lijnen aan (private) vervoersmaatschappijen;
   ii. Openbare aanbesteding van het vervoer op een kleiner hoofdrailnet – exclusief de HSL-Zuid – en van gedecentraliseerde lijnen aan (private) vervoersmaatschappijen;
4. Openbare aanbesteding van het vervoer op het gehele spoornetwerk dat in meerdere kavels is opgedeeld aan (private) vervoersmaatschappijen.

Voor elk van de scenario's moet duidelijk zijn via welke mechanismen het publieke belang moet worden geborgd en welke mate van marktwerking daarmee consistent is. Daarbij moet duidelijk worden wat verwacht wordt van alle partijen en van (de sturing door) de overheid.

Vraag 4: Welke aandachtspunten wilt u meegeven bij het uitwerken van de verschillende scenario's?

**3. Toetsingskader**

De scenario's worden getoetst aan een aantal randvoorwaarden en effecten en consequenties voor verschillende actoren moeten in kaart worden gebracht. Het toetsingskader dat hiertoe geformuleerd is, is schematisch weergegeven in figuur 1, onderaan deze vragenlijst.

*Randvoorwaarden*

De uitgewerkte scenario's moeten voldoen aan twee randvoorwaarden. De scenario's:

- moeten voldoen aan de juridische eisen, zoals de Europese kaders waaronder het zogenoemde Vierde Spoorwegpakket;
- moeten technisch uitvoerbaar zijn.

*Toetsstenen om effecten in kaart te brengen*
Ten aanzien van het Nederlandse spoor is de verwachting die de maatschappij zou mogen hebben dat er spoorvervoer beschikbaar is van goede kwaliteit, tegen een redelijke prijs, nu en in de toekomst. Het onderzoeksteam wil elk van de scenario's toetsen aan dit hoofddoel en heeft hiertoe een aantal toetsstenen geformuleerd:

- kwaliteit van het spoorvervoer (met inbegrip van veiligheid, snelheid, toegankelijkheid, frequentie (dienstregeling), mobiliteit (reizigers en vracht), robuustheid en reizigersgemak, nu en in de toekomst);
- betaalbaarheid van spoorvervoer voor reiziger en verlader (nu en in de toekomst);
- de structurele effecten op de rijksbegroting en begrotingen van decentrale overheden;
- overige maatschappelijke kosten en baten;
- vereiste transitiefase en optredende transitiekosten en -risico's (voor reiziger/verlader, marktpartijen, overheden en werknemers van betrokken organisaties).

*Consequenties*
Vervolgens worden voor de verschillende scenario's de consequenties in kaart gebracht voor:

- samenwerking in de sector bij de dagelijkse operatie;
- (onderdelen van) NS en andere vervoerders waaronder voor personeel en het materieel;
- infrastructuurbeheerder en zijn relatie met spoorvervoerders;
- de concurrentieverhoudingen in de spoorsector;
- de sturingsmogelijkheden voor de overheid;
- innovatieve prikkels in de sector.

Vraag 5: Mist u elementen in het toetsingskader?

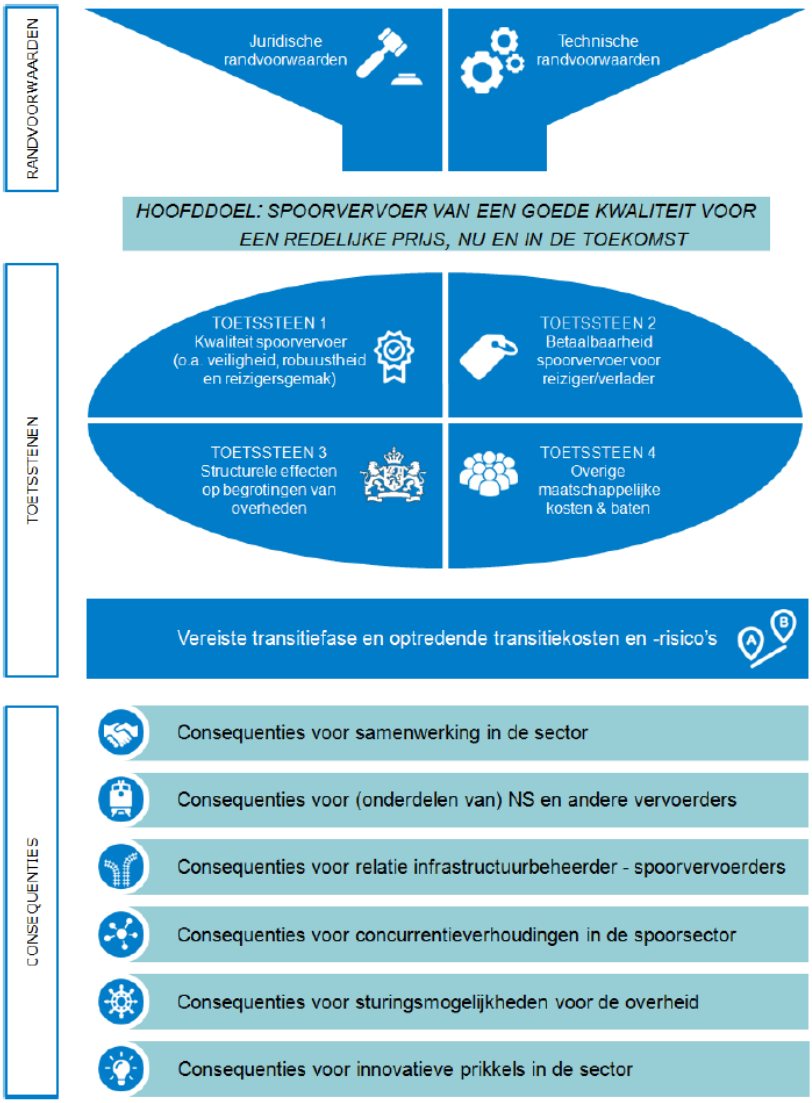
Vraag 6: Wilt u aandachtspunten meegeven bij de uitwerking van het toetsingskader?

**4. Het toetsen van de scenario's**
Uiteindelijk worden de verschillende scenario's beoordeeld aan de hand van het toetsingskader. De effecten en consequenties van de verschillende scenario's worden daarbij steeds afgezet tegen de huidige situatie.

Vraag 7: In welk scenario wordt volgens u het publieke belang van goed en betaalbaar spoorvervoer naar verwachting het beste geborgd en waarom?

Vraag 8: Op welke onderdelen van het toetsingskader onderscheidt dit scenario (antwoord vraag 7) zich positief van andere scenario's en waarom?

**Figuur 1: toetsingskader**



## Bijlage 3: Overzicht ontvangen reacties

Veel belanghebbenden hebben gereageerd op de vragenbrief (Bijlage 2) die door het onderzoeksteam in oktober 2016 is verstuurd. De informatie uit de reacties was zeer behulpzaam bij het opstellen van het rapport. De ontvangen reacties van belanghebbenden zijn opgenomen in een digitale bijlage bij dit rapport en zijn te vinden als digitale bijlage bij dit rapport via www.rijksoverheid.nl.

De volgende partijen hebben gereageerd:

### Consumentenorganisaties

- ANWB
- Consumentenbond, Unie KBO en Rover (gezamenlijke reactie)
- Fietsersbond
- Ieder(in)

### Overheden[125]

- Metropoolregio Amsterdam: Platform Bereikbaarheid
- Metropoolregio Rotterdam Den Haag en gemeente Rotterdam
- Ministerie van Economische Zaken
- Ministerie van Financiën
- Provincie Drenthe
- Provincie Friesland
- Provincie Gelderland en provincie Overijssel (gezamenlijke reactie)
- Provincie Groningen
- Provincie Noord-Brabant
- Provincie Zuid-Holland

### Vervoerders en infrastructuurbeheerder

- Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland
- Koninklijk Nederlands Vervoer
- Nederlandse Spoorwegen
- ProRail

### Vakbonden

- FNV

[125] Het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft ervoor gekozen geen gebruik te maken van de mogelijkheid om de vragen te beantwoorden gelet op de inhoud en het karakter van de vragen en het belang van een onafhankelijk onderzoeksrapport.

## Bijlage 4: Betrokken personen en organisaties

Voor het rapport hebben de onderzoeksleiders gesproken met belanghebbenden, wetenschappers en experts. In de eerste helft van de onderzoeksperiode (oktober 2016 t/m januari 2017) zijn gesprekken gevoerd met belanghebbenden uit de spoorsector (Bijlage 4.1). Met wetenschappers en experts op het gebied van het spoor is in verschillende bijeenkomsten gesproken in november 2016 en januari 2017 (Bijlage 4.2). In het eerste kwartaal van 2017 zijn werkbezoeken afgelegd op uitnodiging van FNV Spoor, van FMN en van de Ondernemingsraad van ProRail waarbij partijen hebben toegelicht hoe de spoorpraktijk functioneert (Bijlage 4.3).

**Bijlage 4.1: Gesprekken met belanghebbenden**

| Vervoerders | | |
|---|---|---|
| Arriva Nederland | Anne Hettinga | CEO |
| | Bas van Weele | Directeur Externe Betrekkingen |
| | Gosse Veenstra | Secretaris FMN |
| GVB | Alexandra van Huffelen | CEO |
| HTM | Jaap Bierman | CEO |
| NS Groep | Roger van Boxtel | President-Directeur |
| | Bert Groenewegen | Directeur Financiën |
| | Suzi Zijderveld | Directeur Risicobeheersing |
| | Marjolein Berends | Hoofd Strategie |
| NS Stations | Michiel Noy | Directeur |
| | Wilbert Keij | Programmamanager |
| RET | Pedro Peters | Algemeen directeur |
| | Dick-Jan Vossers | Manager |
| Syntus - Keolis Group | Cees Anker | CEO |
| | Emile Broersma | Dep. COO |
| Transdev Nederland | Bart Schmeink | CEO |
| | Eric van Eijndhoven | Algemeen directeur Connexxion |

| Infrastructuurbeheerder | | |
|---|---|---|
| ProRail | Pier Eringa | CEO |
| | John Voppen | COO |
| | Ronald Nomes | Directeur Stations |
| | Wendy De Wild | Adviseur Public affairs |

| Overheden | | |
|---|---|---|
| Inspectie Leefomgeving en Transport | | Inspecteur-generaal |
| | | Afdelingshoofd Procesontwerp en Vernieuwing |
| | | Beleidsadviseur Rail- en wegvervoer |
| Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid | | Directeur |
| | | Senior onderzoeker |
| Ministerie van Economische Zaken | | Plv. directeur Algemene Economische Politiek |
| Ministerie van Financiën | | Plv. afdelingshoofd directie Financieringen |
| | | Senior Adviseur |
| Ministerie van Infrastructuur en Milieu | | Directeur Openbaar Vervoer en Spoor |
| | | Plv. directeur Openbaar Vervoer en Spoor |
| | | Als voormalig secretaris-generaal IenM |
| Provincie Gelderland | | Gedeputeerde |
| | | Programmamanager Verkeer en Vervoer |
| Provincie Groningen | | Gedeputeerde |
| | | Programmamanager spoor en OV |
| Rijkswaterstaat | | Directeur-generaal |

| Reizigersorganisaties | | |
|---|---|---|
| LOCOV en ROVER | Arriën Kruyt | Voorzitter ROVER en voorzitter LOCOV |
| | Tim Boric | Senior beleidsmedewerker ROVER |
| | Dick Wijen | Ondersteuning ROCOVs ROVER |
| ROCOV | Jan van Leijenhorst | Voorzitter |

| Toezichthouder | | |
|---|---|---|
| Autoriteit Consument en Markt | Henk Don | Lid Raad van Bestuur |
| | Johan Ketelaar | Directeur Telecom, Vervoer en Post |
| | Anita Schilperoort | Afdelingshoofd Vervoer |
| | Paulien Sneekes | Senior Enforcement Officer |

| Vakbonden | | |
|---|---|---|
| CNV | Evert Jan van de Mheen | Bestuurder |
| FNV | Huub van den Dungen | Bestuurder |
| | Henri Janssen | Bestuurder |
| | Jacqueline Lohle | Bestuurder |
| VVMC | Wim Eilert | Bestuurder |

| Goederenvervoerders | | |
|---|---|---|
| Spoorgoederentafel | Steven Lak | Voorzitter |

**Bijlage 4.2: Gesprekken met wetenschappers en experts**

| Organisatie | Naam | Functie |
|---|---|---|
| Andersson Elffers Felix | Maarten Veraart | Adviseur |
| Centraal Planbureau | Bastiaan Overvest | Economisch onderzoeker |
| | Peter Zwaneveld | Programmaleider |
| Ecorys | Robert Haffner | Partner en Sector leader Industry & Competition |
| Inno-V | Maarten Spaargaren | Associate |
| Kennisinstituut Mobiliteit (KiM) | George Gelauff | Directeur |
| Panteia | Adriaan Roest Crollius | Senior consultant |
| PwC Advisory | Robert Hensgens | Senior manager Economics |
| Railistics | Jetze Tjalma | Railway consultant |
| | Wolf-Dietrich Geitz | Partner |
| Roland Berger | Casper Veenman | Principal |
| | René Seyger | Partner |
| TU Delft | Bert van Wee | Professor Transport Policy |
| | Rob Goverde | Associate Professor |
| TU Delft / Inno-V | Didier van der Velde | Assistent Professor / director |
| TU Delft/ Goudappel Coffeng | Niels van Oort | Assistent Professor / sr. consultant public transport |
| Vrije Universiteit | Erik Verhoef | Professor Spacial Economics |

**Bijlage 4.3: Werkbezoeken**

| Werkbezoeken | Onder leiding van |
|---|---|
| FNV | Henri Janssen (bestuurder FNV) en Regie Redmeijer (kaderlid FNV) |
| FMN | Bas van Weele (directeur ext. betrekkingen Arriva), Frank van Setten (adj. directeur Trein Arriva), Gosse Veenstra (secretaris FMN) |
| OR ProRail | Godelieve Kok (voorzitter OR ProRail) |

## Bijlage 5: Stakeholderbijeenkomsten

Begin maart zijn de voorlopige onderzoeksresultaten ter toetsing voorgelegd aan belanghebbenden. In drie bijeenkomsten zijn de resultaten achtereenvolgens gepresenteerd aan de consumentenorganisaties en de vakbonden, de vervoerders en de infrastructuurbeheerder, en de overheden (Rijk, provincies, metropoolregio's). De goederenvervoerders zijn separaat geïnformeerd.

| Aanwezige reizigersorganisaties en vakbonden 1 maart 2017 | | |
|---|---|---|
| FNV | Jacqueline Lohle | Bestuurder |
| LOCOV en ROVER | Arriën Kruyt | Voorzitter |
| | Tim Boric | Senior beleidsmedewerker ROVER |
| | Dick Wijen | Ondersteuning ROCOVs ROVER |
| ROCOV | Ellen Pot | Voorzitter ROCOV Twente |
| VVMC | Wim Eilert | Bestuurder |

| Aanwezige vervoerders en infrastructuurbeheerder 2 maart 2017 | | |
|---|---|---|
| Arriva Nederland | Anne Hettinga | CEO |
| | Bas van Weele | Directeur Externe Betrekkingen |
| NS Groep | Roger van Boxtel | President-Directeur |
| | Marjolein Berends | Hoofd Strategie |
| | Adriaan Roeleveld | Adviseur Strategie |
| ProRail | John Voppen | COO |
| | Wendy De Wild | Adviseur Public affairs |
| RET | Pedro Peters | Algemeen directeur |
| Syntus - Keolis Group | Cees Anker | CEO |
| | Emile Broersma | Dep. COO |

| Aanwezige overheden 3 maart 2017 | | |
|---|---|---|
| Metropoolregio Amsterdam | Désirée Henfling | Beleidsadviseur Mobiliteit |
| Metropoolregio Rotterdam - Den Haag | Arthur Gleijm | interim-directeur Vervoersautoriteit |
| Ministerie van Economische Zaken | | Plv. directeur Algemene Economische Politiek |
| Ministerie van Financiën | | Directeur Financieringen |
| | | Senior Adviseur |
| Ministerie van Infrastructuur en Milieu | | Directeur-generaal Bereikbaarheid |
| | | MT-lid directie Openbaar Vervoer en Spoor |
| | | MT-lid directie Openbaar Vervoer en Spoor |
| | | Coördinerend beleidsmedewerker |
| Provincie Gelderland | Conny Bieze | Gedeputeerde Mobiliteit |
| | Carl Bieker | Projectleider mobiliteit en openbaar vervoer |
| Provincie Groningen | Fleur Gräper - van Koolwijk | Gedeputeerde Verkeer en Vervoer |
| | Bas Krijgsheld | Programmamanager Spoor |
| Provincie Limburg | Hubert Mackus | Gedeputeerde Infra en Rail |
| | Lennart van Damme | Programmamanager Spoor |
| Provincie Overijssel | Bert Boerman | Gedeputeerde Mobiliteit |
| | Jasper Hoogeland | Teamleider Mobiliteit & Projecten |
| Provincie Noord-Brabant | Sjoerd van Loon | Programmamanager Spoor |

## Bijlage 6: Opdrachtgevers

Gedurende het opstellen van het rapport is drie keer met de opdrachtgevers (Bijlage 5.4) gesproken om hen op de hoogte te houden van de vorderingen. Met de in de onderzoeksopdracht aangekondigde klankbordgroep is aan het begin eenmalig gesproken.

| Opdrachtgevers | |
|---|---|
| Ministerie van Infrastructuur en Milieu | Directeur-generaal Bereikbaarheid |
| Ministerie van Financiën | Directeur Financieringen |
| Ministerie van Economische Zaken | Directeur Algemene Economische Politiek |

## Bijlage 7: Advies ACM

Autoriteit
Consument & Markt

ABDTOPConsult
De heer drs. P.J.C.M. van den Berg
De heer mr. J. van der Vlist
Muzenstraat 97
2511 WB 'S-GRAVENHAGE

Den Haag, 30 MAART 2017

**Aantal bijlage(n):**
**Uw kenmerk:**
**Ons kenmerk:** ACM/BBC/2017/202037
**Onderwerp:** Advies van ACM over het rapport Kiezen voor een goed spoor

Pagina 1/3

Muzenstraat 41 | 2511 WB Den Haag
Postbus 16326 | 2500 BH Den Haag
T 070 722 20 00 | F 070 722 23 55
info @acm.nl | www.acm.nl | www.consuwijzer.nl

Geachte heren Van den Berg en Van der Vlist,

Onder uw leiding is onderzoek gedaan naar de marktordening op het spoor na 2024. Dit onderzoek naar de marktordening richt zich op het binnenlandse passagiersvervoer per spoor. De aanleiding van dit onderzoek was de aanbeveling van de parlementaire enquêtecommissie Fyra om een expliciete keuze te maken voor de mate van marktwerking en hiertoe verschillende scenario's uit te werken. De ACM is in de motie Van Veldhoven[1] gevraagd om over de verschillende scenario's advies uit te brengen. De ACM geeft daar invulling aan met deze brief. De ACM is goed door u betrokken bij het onderzoek. De ACM heeft daardoor op verschillende momenten tijdens het onderzoek haar bijdrage kunnen leveren. In dit advies gaat de ACM eerst in op het rapport als geheel. Daarna gaat de ACM in op enkele onderwerpen die zij relevant acht voor dit advies. De ACM spreekt geen voorkeur uit voor een bepaald scenario. Het wegen van de voor- en nadelen van de verschillende scenario's is aan de politiek.

Vanuit de missie van de ACM om kansen en keuzes voor bedrijven en consumenten te bevorderen, stelt de ACM de kwaliteit en prijs van het vervoer centraal. Een goede prijs voor zowel de reiziger als belastingbetaler wordt vervolgens vooral bepaald door de kostenefficiëntie van de spoorsector. Deze aspecten sluiten aan bij het in het rapport genoemde publieke belang, namelijk dat het spoor optimaal moet bijdragen aan een snelle, veilige, comfortabele en betaalbare reis van deur-tot-deur voor de reiziger tegen zo laag mogelijke kosten voor de belastingbetaler. Wanneer de overheid kiest om dit publieke belang (al dan niet gedeeltelijk) te realiseren door spoorvervoerders met elkaar te laten concurreren, heeft de ACM als aandachtspunt dat daarbij het gelijke speelveld (gelijke behandeling van vervoerders) niet wordt verstoord.

**Rapport als geheel**
In de onderzoeksopdracht zijn de verschillende scenario's meer in detail uitgewerkt. Onderwerpen

[1] Motie Van Veldhoven, 22 juni 2016. Kamerstukken II, 2015–2016, 33 678, nr. 19.

Autoriteit
Consument & Markt

als het beheer van stations, de eventuele verticale integratie van ProRail en NS en eventuele privatisering van NS komen in de uitgewerkte scenario's aan bod. De ACM onderschrijft het belang van een consistente invulling van de scenario's. Wanneer de politiek kiest voor een bepaald ordeningsmodel, moet dit ook consequent worden doorgevoerd. Dat betekent concreet bijvoorbeeld dat een keuze voor meer concurrentie gevolgd moet worden door maatregelen die leiden tot meer aanbestedingen en eerlijke concurrentie tussen vervoerders. Omgekeerd is het bij een keuze voor één nationale vervoerder consistent om een samenvoeging tussen NS en ProRail te overwegen.

In het rapport staan de sterktes en zwaktes van de verschillende scenario's uitgewerkt. Samengevat zijn de verwachte voordelen van aanbesteden dat concurrentie tussen vervoerders zal neerslaan in hogere kwaliteit en kostenefficiëntie van het spoorvervoer. De verwachte nadelen van aanbesteden zijn vooral dat meerdere partijen samen verantwoordelijk worden voor de treinreis waardoor het uitdagender is om de daarvoor vereiste afstemming te bereiken. Zo kan in bepaalde verkavelingsvarianten sprake zijn van meer overstappen. De ACM onderschrijft op hoofdlijnen de beschreven voor- en nadelen.

2/3

In de slotbeschouwing geeft u aan voorzichtig positief te zijn over de te verwachten effecten bij een stapsgewijze bredere toepassing van openbare aanbesteding. U adviseert een stapsgewijze lerende aanpak met de nodige flexibiliteit en mogelijkheden voor tussentijdse bijsturing. De ACM deelt deze analyse en steunt een dergelijke stapsgewijze aanpak. Zoals het rapport schetst, kan op deze wijze de noodzakelijke kennis worden opgedaan om op langere termijn in de richting van verdergaande scenario's te bewegen. Daarbij merkt de ACM op dat dit betekent dat er op korte termijn concrete besluitvorming dient plaats te vinden om in 2025 de eerste stappen te kunnen zetten. Zo wordt in verschillende (sub)scenario's uitgegaan van verdere decentralisatie. Het jaar 2019 lijkt voor besluitvorming een natuurlijk moment, omdat er een voldoende lange periode nodig is om eventuele aanbestedingen voor te bereiden. Daarnaast hebben de concessienemers ook na de aanbesteding voldoende tijd nodig om zich voor te bereiden op de uitvoering van een nieuwe concessie (zoals het bestellen van materieel).

**Monitoring van prestaties van vervoerders**

Onderdeel van de stapsgewijze aanpak in het rapport is het invoeren van no-regretmaatregelen en het verbeteren van de kennispositie op de korte termijn. Een van die maatregelen betreft het opstellen van een sectorbrede onafhankelijke monitor voor het vergelijken van prestaties van vervoerders van alle concessies. De ACM onderstreept het belang en de noodzaak tot het opstellen van een dergelijk monitoringssyteem. Hierdoor is het mogelijk om de prestaties van vervoerders jaarlijks met dezelfde systematiek te meten en te vergelijken. De beschikbaarheid van dergelijke data is belangrijk bij toekomstige besluitvorming over de ordeningsmodellen.

**Stations**

De ACM onderschrijft dat het in de scenario's 3 en 4 consistent is om de stationsorganisatie te scheiden van de NS als spoorvervoerder en onder te brengen bij een instantie die onafhankelijk is van vervoerders, zoals ProRail. Ook onderschrijft de ACM de in het rapport opgenomen mogelijkheid om een dergelijke reorganisatie van stations ook in de scenario's 2B en 2C door te voeren. Deze reorganisatie beoogt een gelijk speelveld te realiseren. De ACM ondersteunt deze gedachte, omdat

Autoriteit
Consument & Markt

het scheiden van stationsfaciliteiten- en vervoersactiviteiten een structurele oplossing is om prikkels tot benadeling van concurrenten weg te nemen. De recent van kracht geworden ex ante regulering van de ACM van de tarieven en voorwaarden van de aan andere vervoerders geleverde stationsfaciliteiten kan in principe eveneens het gelijke speelveld waarborgen. De komende jaren zal blijken hoe effectief dit toezicht is. Toezicht zal echter nooit op voorhand risico's op verstoring van het gelijke speelveld geheel kunnen uitsluiten.

Los daarvan constateert de ACM dat op dit moment de verdeling van verantwoordelijkheden tussen NS en ProRail erg complex is. Daarom lijkt het de ACM ook vanuit bedrijfsmatig oogpunt efficiënt om het hele beheer van stations (bijvoorbeeld van roltrappen en poortjes) bij één instantie onder te brengen. De commerciële exploitatie (bijvoorbeeld van winkels en kiosken) kan dan worden aanbesteed aan een private partij, omdat die daartoe een betere prikkel heeft dan een overheidsinstantie. De ACM merkt op dat in het rapport de nadelen van een reorganisatie van stations uitgebreid worden belicht. Bijvoorbeeld cijfers uit het rapport van Ecorys over (zeer) hoge transitiekosten voor complexe vastgoedtransacties zonder dat daarvoor onderbouwing van is. De ACM meent daarom dat onderzoek naar efficiënt beheer van stations zinvol kan zijn.

3/3

**Aanbesteding van HSL-Zuid**

Het rapport gaat apart in op de aanbesteding van de HSL-Zuid als een verkavelingsvariant binnen scenario 2. Het rapport stelt dat het voor de hand ligt om als in de midterm review in 2019 blijkt dat NS aanhoudend ondermaats presteert in scenario 2B de HSL-Zuid openbaar aan te besteden voor 2025. De ACM onderschrijft dit. Op die manier wordt de dreiging van decentralisatie die wordt beoogd met scenario 2B geloofwaardiger en effectiever. Het rapport geeft aan dat een belangrijk argument voor openbare aanbesteding van HSL-Zuid de verwachting is dat door concurrentie een aantrekkelijker product ontstaat voor de reiziger. Omdat de vervoersprestaties op het HSL-Zuidtraject lager zijn dan die op het HRN, zijn er volgens het rapport aanwijzingen dat hier meer mogelijkheden zijn om via concurrentie efficiëntiewinsten te realiseren die positief uitpakken voor de reiziger. De ACM onderschrijft het belang om eventuele onderzoeken naar de prestaties van de HSL-Zuid tijdig gereed te hebben zodat er in 2019 een beslissing kan worden genomen over de marktordening vanaf 2025.

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,

dr. F.J.H. Don
bestuurslid

## Bijlage 8: Literatuurlijst

**Deelonderzoeken uitgevoerd ten behoeve van dit rapport[126]**

inno-v, Buitenlandse ervaringen met overheidssturing op het spoor, 2017

MuConsult, Sturing overheid bij vervoersconcessies op het spoor, 2017

ProRail, ProRail, Structuur treingebruik Nederland, 2017

**Geciteerde literatuur**

ACM, Spoormonitor 2016, 2017

Bierman, J., Ordening Nederlandse spoorsector; Persoonlijke gedachten, 2014

Bijl, P. de, et al., Economische invalshoek Staatsdeelnemingen, 2012

Blanker, F. en J. D. van 't Rot, Spoorboekje; De spoorwijzer voor decentrale overheden, Editie 2012, 2011 (uitgave Kennisplatform Verkeer en Vervoer)

Buijink, C., Naar sterke instituties. In: ESB 2013, p. 6-9

Buiren, K. van et al., Het effect van aanbesteden op de kwaliteit van het openbaar vervoer. In: TPEdigitaal 2012, p. 63-74

Buiren, K. van en T. Smits, Kwaliteit aanbesteed OV daalt gedurende de concessieperiode. In: ESB 2017 (te verschijnen)

Centraal Planbureau, The impact of competition on productive efficiency in European Railways, 2006

Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving, Nederland in 2030 en 2050: Twee referentiescenario's, 2015

Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving, Kansrijk Mobiliteitsbeleid, 2016

Ecorys, Beoordeling van gevolgen van veranderingen in de posities van relevante partijen op stations, 2014

Ecorys, De proportionaliteit van het vooraf toetsen van tarieven en voorwaarden voor toegang tot stations door de ACM, 2013

Ecorys, Onderzoek naar de reikwijdte van het hoofdrailnet en de samenloop, 2011

Europese Commissie, Vijfde verslag over de ontwikkeling van de spoorwegmarkt, COM(2016) 780

EU - Verordening (EU) 2016/796 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende het Spoorwegbureau van de Europese Unie en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 881/2004

[126] Gepubliceerd als digitale bijlagen bij dit rapport.

EU - Richtlijn (EU) 2016/797 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Europese Unie (herschikking)

EU – Richtlijn (EU) 2016/798 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 inzake veiligheid op het spoor (herschikking)

EU – Richtlijn (EU) 2016/2370 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 tot wijziging van Richtlijn 2012/34/EU, met betrekking tot de openstelling van de markt voor het binnenlands passagiersvervoer per spoor en het beheer van de spoorweginfrastructuur

EU – Verordening (EU) 2016/2338 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1370/2007, met betrekking tot de openstelling van de markt voor het binnenlands personenvervoer per spoor

EU - Verordening (EU) 2016/2337 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 1192/69 van de Raad betreffende de gemeenschappelijke regels voor de normalisatie van de rekeningstelsels van de spoorwegondernemingen

European Rail Agency (ERA), Railway safety performance in the European Union, 2016

Evans, E., The economics of railway safety. In: Research in Transportation Economics 2013, p. 137-147

FNV, Visie FNV Spoor op de ordening van het Nederlandse spoor, 2017

Groenendijk, J. et al., Evaluatie Wp2000, Eindrapport functionele en doelmatigheidstoets, 2005

Haarsman, G., De weerstand van overstappen, Een 'Stated Preference' onderzoek naar weerstandfactoren bij een treinreis, 2012

Hendriks, F. en S. van Houten, Verschillen in arbeidsvoorwaarden voor multimodale concessies, 2017

Hensgens, R. en R. Haffner, Lessen voor spoortoezicht vanuit vergelijkbare sectoren. In: ESB 2013, p. 444-447

Inno-V, Buitenlandse ervaringen overheidssturing op het spoor, 2017

Inno-V, Modelbestek van de toekomst, Op weg naar meer flexibiliteit en innovatie in de contractvormen in het openbaar vervoer, 2013

Janse de Jonge, E., Quo Vadis? Toetsing en beoordeling van het nieuwe spoorplan van FMN, 2012

Keizer, B. de en F. Hofker, Klantwaardering van overstappen, 2013

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Beheerconcessie 2015-2025, 2014

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Beheerplan ProRail, 2017

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Concessie voor het hoofdrailnet 2015-2025, 2014

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Lange Termijn Spooragenda deel 1; Visie, ambities en doelen, 2013

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Lange Termijn Spooragenda deel 2; Netwerk Nederland. OV op het goede spoor, 2014

Mouwen, A. The Impact of Public Transport Reform, an Assessment of Deregulation Policies, 2016

Mouwen A. en P. Rietveld, P. Does competitive tendering improve customer satisfaction with public transport? A case study for the Netherlands, 2013

MuConsult, Sturing overheid bij vervoersconcessies op het spoor, 2017

Nash, C.A. et al., Structural reforms in the railways; Incentive misalignment and cost implications. In: Research in Transportation Economics, 2014, p. 16-23

Niaounakis, T.K et al., Doelmatig aanbesteden, 2016

NS, Klantwensenonderzoek 2003/2007

NS, Strategie 2016-2019; Spoorslags beter, 2016

Ooststroom, H. van, Markt op het spoor. In: ESB 2008, p. 242-244

Parlementaire enquêtecommissie Fyra, De reiziger in de kou, 2015

Rebel, Quick scan impactanalyse van het Vierde Spoorwegpakket, 2013

ProRail, Structuur treingebruik Nederland, 2017 (Rapportage opgesteld door het secretariaat van het onderzoek naar de ordening op het spoor, m.m.v. KiM, FMN en NS)

Rover, Ordening begint met regie, 2016

Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, Brief aan de Tweede Kamer inzake Advies Janse de Jonge decentralisatie spoorlijnen, *Kamerstukken II*, 2011/12, 29 984 nr. 311

Toekomstbeeld OV; Overstappen naar 2040, 2016 (m.m.v. IenM, provincies, metropoolregio's, NS, FMN en ProRail)

Triple Bridge en Railistics, Review Prestaties IC-Direct, 2016

Dit is een uitgave van:

**ABDTOPConsult**
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

abdtc@rijksoverheid
www.algemenebestuursdienst.nl