

Aan de leden van de Vaste Kamercommissie voor Infrastructuur en Waterstaat
van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
T.a.v. de voorzitter, de heer T.C. de Groot

Verzonden per e-mail: cie.iw@tweedekamer.nl

Heerenveen/Deventer, 23 september 2022,

Geachte heer De Groot, geachte leden van de Commissie,

Betreft: Rondetafelgesprek 27 september 2022 inz. (concept) Programma van Eisen HRN-concessie 2025

Met het oog op het bovengenoemde rondetafelgesprek stuurt de Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland (FMN¹) u hierbij haar position paper. Omdat het ministerie het PvE tot nu toe niet openbaar maakte, is FMN uitgegaan van de consultatieversies die zij en andere stakeholders op 13 juni om 20.10u ontvingen.

Samengevat, doet FMN u de volgende **12 aanbevelingen**:

1. Borg op voorhand garanties van de EC over de rechtmatigheid van de voorgenomen gunning;
2. Separeer de sprinterlijnen die geschikt zijn voor decentralisatie en aanbesteding en laat deze op basis van een aanbestedingskalender in de markt zetten;
3. Verzeker de juiste condities voor overname van sprinterlijnen door de regio;
4. Houd de internationale spoorverbindingen buiten de HRN-concessie en regel spoedig de kaders waaronder deze lijnen in open toegang gereden kunnen worden;
5. Borg een professioneel, zakelijk en onafhankelijk contractmanagement binnen het ministerie;
6. Beleg de tariefverantwoordelijkheid bij het ministerie;
7. Stel aparte KPI's voor aparte producten: Intercity's en Sprinterlijnen zijn niet hetzelfde;
8. Rapporteer per individuele lijn in plaats op het geheel (of een pakket) van lijnen; de reiziger is immers ook geen gemiddelde;
9. Zorg voor een minder kwetsbare dienstregeling met minder afhankelijkheden en domino-effecten;
10. Schrap de prikkel op het uitdunnen van de dienstregeling bij bv. winterweer;
11. Beleg het beheer over stations onafhankelijk van de HRN concessiehouder en stel ten minste eisen die misbruik voorkomen;
12. Creëer een exit-scenario richting het einde van de concessie en begin daar nu al mee.

Voorgenomen gunning onrechtmatig; chaos dreigt.

De voorgenomen onderhandse gunning is o.i. onrechtmatig. Europees en Nederlands recht eist dat eerst open toegang, dan aanbesteding en pas dan onderhandse gunning toepast moet worden. Het ministerie

¹ FMN behartigt als branchevereniging de belangen van de regionale vervoerders Arriva, EBS, Keolis, Qbuzz en Transdev.

handelt precies omgekeerd. Dat is niet toegestaan. Tegelijkertijd onderneemt het ministerie niets om dat te herstellen². Inmiddels lopen er meerdere juridische procedures tegen de voorgenomen gunning. Dat aantal zal nog toenemen als het ministerie deze plannen voortzet. Tegelijkertijd zal een uitspraak pas volgen in 2023; dus nádat uw Commissie (als het aan het ministerie ligt) heeft ingestemd met het PvE. Chaos ligt dus op de loer, zowel in beleid als in de sector en vooral voor de reiziger. Uw Commissie zal op 11 oktober moeten besluiten of zij dat risico accepteert, of bijstuurt door van het ministerie te eisen dat zij alsnog garanties bij de EC haalt dat de voorgenomen gunning rechtmatig is.

Decentralisatie en aanbesteding

Alle (getrechterde) onderzoeken die I&W liet uitvoeren ten spijt bewijst de praktijk dat decentralisatie en aanbesteding van sprinterlijnen resulteert in een betere prestatie met meer aanbod, een fors stijgende vervoersvraag, snel groeiende waarderingcijfers van reizigers, naadloze aansluitingen binnen multimodale netwerken (en zelfs met treinen uit het HRN), geen dubbel opstaptarief en uiteindelijk, veel meer OV voor het zelfde budget. De huidige én de voorgenomen concessie telt een flink aantal lijnen die hiervoor in aanmerking komen. Het ministerie kent de plannen én de onderbouwde voordelen maar ging er tot nu toe niet serieus over in overleg. Zo wordt de kans op een beter product aan de reiziger onthouden. FMN verzoekt uw Kamer daarom op dit punt bij te sturen door het ministerie op te dragen om een decentralisatiekalender te ontwikkelen waarbij bedoelde sprinterlijnen tussen 2023 en 2028 in de markt gezet worden.

Regionale overheden willen die lijnen ook graag overnemen mits het ministerie wel de juiste randvoorwaarden biedt voor financiering en doorontwikkeling. Daar schort het tot nu toe aan en daarom vragen wij u om die voorwaarden alsnog te bevorderen.

Internationale spoorlijnen uit de concessie; tempo maken met voorwaarden

Onderzoek van Berenschot in opdracht van het ministerie wijst uit dat de markt voldoende belangstelling toont om de huidige internationale verbindingen onder open toegang te exploiteren³. Mocht de staatssecretaris dat aanbod willen aanvullen dan kan zij het meerdere door een aanbesteding contracteren. Onderhandse gunning en toevoeging aan de HRN-concessie is daarmee uitgesloten en zou opnieuw juridische procedures uitlokken. Voor een politieke keuze bestaat geen ruimte. Daarnaast is vereist is dat het ministerie snel werk maakt van heldere kaders voor open toegang en de bijbehorende voorwaarden (stationsgebruik, tarieven voor spoorgebruik, verzekeren toegang tot poortjes etc.) om (extra) aanbod te genereren. Daarbij zou zij via het PvE de NS ook moeten verplichten om daaraan mee te werken.

² Zij verruimt de scope ten opzichte van de huidige concessie maar onderzoekt de noodzaak daarvan niet, noch onderbouwt zij die. Er is geen serieuze verkenning voor open toegang of aanbesteding uitgevoerd. WOO-verzoeken zijn tot soms 2 jaar vertraagd. Inmiddels is ook gebleken dat documenten onder de pet gehouden zijn. Het ministerie negeert elk afwijkend advies en weigert het inhoudelijk gesprek daarover. Zij negeerde ook de aanwijzing van de rechter om eerst zekerheid bij de EC te halen over de rechtmatigheid van de voorstellen. Het concept-PvE holt volgens de ACM open toegang uit; maar het ministerie paste haar plannen daarop tot nu toe niet aan.

³ Zie rapport Berenschot i.o.v. het ministerie van I&W, 'Marktverkenning internationale verbindingen in open toegang': "Het is aannemelijk dat deze grensoverschrijdende verbindingen, die nu onderdeel uitmaken van de HRNvervoersconcessie, ook in open toegang tot stand zullen komen. Tegelijkertijd is uit de gesprekken met NS en haar partners onvoldoende duidelijk geworden wat voor de internationale reiziger de meerwaarde is van het in de HRN-concessie onderbrengen van het (totale) aanbod aan grensoverschrijdende intercity- en HSL-verbindingen."

Expertise en contractmanagement horen niet bij NS maar bij opdrachtgever

De beoogde HRN-concessie heeft over de looptijd een ontzagwekkende waarde van circa € 20 miljard, is een langjarig monopolie op publieke infrastructuur en is van essentiële betekenis voor de mobiliteit in Nederland. Van zowel concessiehouder als concessieverlener mag dan ook verwacht worden dat de best haalbare prestaties geleverd worden en doorlopend wordt gewerkt aan verbetering. De norm is dus niet of de prestatie afdoende is en aan de KPI voldoet, maar of het resultaat de best haalbare prestatie is. Dat vraagt van het ministerie een ter zake deskundig, professioneel, zakelijk en onafhankelijk contractmanagement met expertise. Het PvE regelt echter het tegenovergestelde: de expertise en sturing worden juist bij de NS belegd. Dat creëert een grote onbalans in de contractverhouding, een ongewenste afhankelijkheid van het ministerie t.o.v. de vervoerder en een gebrek aan zekerheid dat de reiziger echt de beste prestatie krijgt die bovendien doorontwikkelt naar een hoger niveau⁴.

Tariefbevoegdheid hoort bij het ministerie, niet bij NS

In alle andere Nederlandse OV-concessies draagt de opdrachtgever de tariefbevoegdheid. In de voorgenomen concessie voor het HRN wordt die echter opnieuw bij de NS belegd. Dat ontnemt de staatssecretaris grip op de tarieven, prikkelt tot prijsstijgingen (monopoliemacht) en blokkeert tariefintegratie met de rest van het Nederlands OV, terwijl dat nu juist in het belang van de reiziger is.

Hanteer aparte KPI's per product

De HRN-concessie bevat twee productformules: Intercity- en Sprinterdiensten. Dat zijn twee wezenlijk verschillende producten. Een goede sturing eist dan ook van het ministerie dat zij voor die producten ook verschillende KPI's hanteert, toegesneden op het type product. Het concept PvE kiest echter voor één type KPI voor alle lijnen gezamenlijk. Maatwerksturing op het resultaat per lijn en daarmee op het beste resultaat voor de reiziger is daardoor niet mogelijk.

Rapporteer per lijn, niet op het geheel van lijnen

In regionale concessies wordt per individuele spoorlijn separaat gerapporteerd over de prestaties van die lijn. Dat voorkomt dat lijnen die onderpresteren, ondersneeuwen door lijnen die beter presteren (de plus en de min heffen elkaar niet op). Daardoor is de vervoerder gedwongen om aandacht te leggen op alle reizigers, in plaats van alleen op de reizigers op de drukste lijnen. Bovendien is bijsturing van onderpresterende lijnen beter mogelijk wanneer per spoorlijn apart gerapporteerd wordt. Dat dient uiteraard het belang van de reiziger. Het PvE voor het HRN voorziet op dit moment nog niet in deze systematiek: de prestatie wordt voor het geheel van lijnen beoordeeld. Daardoor heeft het ministerie geen zicht op de kwaliteit van separate lijnen en kan het ook niet bijsturen op verbetering van onderprestatie op individuele lijnen.

⁴ De huidige praktijk onderstreept dat: dit jaar bleek meermaals dat de besturing van het Nederlandse spoornet door NS zo ingewikkeld is ingericht, dat vrijwel elke kleine verstoring tot grote kettingreacties door het hele land leidt. De reiziger bleek daarbij evident niet gebaat. Een eenvoudiger besturing van het spoornet (segmentatie) voorkomt dat, is goed uitvoerbaar en wordt ook aanbevolen door ProRail (zie het "eindrapport onderzoek n.a.v. motie Grinwis d.d. 2 augustus 2022, toegezonden aan de Kamer op 5 september 2022"). NS wees die aanbeveling af omdat zij die "niet wenselijk" acht. Daarmee verdedigt NS haar domein. Maar het is niet goed begrijpelijk dat het ministerie zich daarbij neerlegt. De reiziger is immers gebaat bij verbetering.

Zorg voor een minder kwetsbare dienstregeling en schrap de prikkel op uitdunnen dienstregeling

Ook is niet voorzien in een minder kwetsbare dienstregeling, met een aanzienlijk kleinere kans op rituitval en dominowerking tot gevolg. Dat gaat in tegen het advies dat ProRail daarover onlangs uitbracht⁵. Daarnaast zou de negatieve prikkel geschrapt moeten worden die veroorzaakt dat de dienstregeling op het HRN op voorhand gehalveerd wordt bij winterweer of storm, omdat die uitval dan niet meetelt in de beschikbaarheid.

Maak stationsbeheer onafhankelijk t.b.v. de ontwikkeling van MaaS

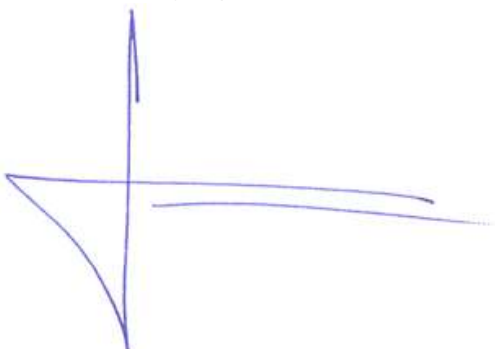
De beoogde concessie verstrekt NS een monopolie op 95% van het Nederlands spoor. Daarnaast is NS als monopolist, eigenaar en uitbater van de stations. Andere vervoerders én MaaS-aanbieders zijn echter afhankelijk van gebruik en toegang tot diezelfde stations en dus, van de voorwaarden die NS stelt. Dat is ongewenst, zeker nu het ministerie NS ook toestaat om zelf als MaaS-aanbieder te opereren. De structureel beste oplossing is dat de stations in onafhankelijke handen – bijvoorbeeld bij ProRail – worden gebracht. Maar ten minste zou geregeld moeten worden dat er onafhankelijk toezicht op het stationsmonopolie, waarborgen tegen het misbruik daarvan, een verplichte gescheiden boekhouding (inclusief openbare rapportage van deze boekhouding) en een verbod op kruissubsidie in het PvE opgelegd worden.

Exit-scenario ontbreekt

Tot slot: als deze concessie al onderhands gegund mag worden, dan is dat – ook naar zeggen van het ministerie – de laatste keer en zal open toegang in elk geval bij de volgende concessie de norm zijn. Die migratie vraagt een gedegen voorbereiding; een *overnight* overgang of big bang is immers niet mogelijk noch wenselijk. Het ontbreekt in het concept PvE echter aan een exit-scenario, een migratietraject en een tijdpad en kalender voor aanbesteding van de lijnen die niet door open toegang tot stand komen. Daarnaast is er niet voorzien in clausules, handvatten en verplichtingen van de NS om daaraan mee te werken. Dat zou dan ook alsnog opgenomen moeten worden.

FMN verzoekt u om deze aandachtspunten mee te nemen in uw afwegingen rondom het PvE.

Met vriendelijke groet,



Anne Hettinga
Voorzitter



Gosse Veenstra
Secretaris

⁵ Zie voetnoot 4.