Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Beleidsvoornemen IenW
Beheerconcessie 2029

Datum	22 april 2026
Status	Definitief



Bron: *Beeldbank ProRail*

Inhoud

1 Inleiding—1
1.1. Achtergrond en aanleiding—1
1.2. Doel en positionering van dit beleidsvoornemen—1
1.3. Totstandkoming van dit beleidsvoornemen—1
1.4. Leeswijzer—2

2 Kaders beheerconcessie—3
2.1 Wettelijk kader—3
2.1.1 Inhoud van de beheerconcessie—3
2.1.2 Overkoepelende en overige relevante kaders—4
2.2 Financieel kader—4
2.2.1 Rijksbijdragen—4
2.2.2 EOV-subsidie en het Basiskwaliteitsniveau spoor—5
2.2.3 Bekostiging van aanleg en (voor)onderzoek hiernaar—6

3 Reikwijdte en looptijd—7
3.1 Reikwijdte van de beheerconcessie—7
3.2 Looptijd van de beheerconcessie—7

4 Beleidsdoelen in de beheerconcessie—9
4.1 Een effectieve sturings- en verantwoordingsrelatie—10
4.2 Een betrouwbare en professionele infrastructuurbeheerder—10
4.3 Een veilig, betrouwbaar en beschikbaar spoor—11
4.4 Toekomstbestendig spoor—12

5 Voornemens—14
5.1 Voornemens Effectieve sturings- en—14
verantwoordingsrelatie tussen concessieverlener en concessiehouder—14
5.1.1 Sturingsinstrumentarium gericht verbeteren—14
5.1.2 Prestatie- en informatie-indicatoren ProRail—14
5.1.3 Gezamenlijke prestatie-indicatoren—15
5.1.4 De beheerplancyclus—16
5.1.5 Interventiemenu—16
5.1.6 Informatievoorziening—17
5.1.7 Efficiënt gebruik van publieke middelen—17
5.1.8 Adviesrol ProRail verankeren—17
5.2 Voornemens Een betrouwbare en professionele infrastructuurbeheerder—18
5.2.1 Samenwerkingsprotocol opstellen—18
5.2.2 Overlegstructuren borgen—19
5.2.3 Inzicht in prestaties en de totstandkoming daarvan—19
5.2.4 Werken voor derden—20
5.2.5 Systeemtaken—20
5.3 Voornemens Een veilig, betrouwbaar en beschikbaar spoor—20
5.3.1 Veiligheid expliciteren—20
5.3.2 Betrouwbare dienstverlening—21
5.3.3 Inzicht in de benutting van beschikbare capaciteit op het spoor—21
5.3.4 Infracompatibiliteit van materieel—22
5.3.5 Impact van de instandhoudingsopgave—22
5.3.6 Invulling geven aan TEN-T—22
5.4 Voornemens Toekomstbestendig spoor—23

5.4.1 Vooruitkijken en benutten van innovatie en digitalisering—23
5.4.2 Toekomstbestendig vervangen—23
5.4.3 Omgang met omgevingseffecten—24
5.4.4 Omgang met klimaatadaptatie—24
5.4.5 Verduurzaming mogelijk maken—24
5.4.6 Weerbaarheid—25

6 Vervolgproces—26

1 Inleiding

1.1. Achtergrond en aanleiding

Voor u ligt het beleidsvoornemen van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: IenW) voor een nieuwe beheerconcessie. In 'beheerconcessie 2015-2025'[1] is op dit moment vastgelegd dat ProRail de beheertaken ten aanzien van de hoofdspoorweginfrastructuur (hierna: HSWI) uitvoert voor de looptijd van de concessie. Beheerconcessie 2015-2025[2] is in 2024 met vier jaar beleidsneutraal verlengd (hierna: de huidige beheerconcessie) en loopt af per 1 januari 2029.[3] Om de continuïteit van het beheer van de HSWI te borgen, werkt IenW aan een nieuwe beheerconcessie die ingaat per 1 januari 2029. Dat gebeurt in elk geval zolang het wetsvoorstel 'sturing en verantwoording ProRail B.V.' niet is aangenomen.[4] Met de nieuwe beheerconcessie zorgt IenW ervoor dat ProRail het beheer van de HSWI ook na 1 januari 2029 uit kan blijven voeren.

ProRail is als beheerder van de HSWI verantwoordelijk voor het goed functioneren van 6.990 kilometers aan spoor, met onder andere 11.616 seinen, dat 399 stations en meer dan 100 emplacementen met elkaar verbindt[5]. Op dit spoor worden 147 miljoen treinkilometers per jaar aan reizigersvervoer gereden, waardoor mensen onder andere naar hun werk of school kunnen reizen en bij hun familie langs kunnen gaan. Daarnaast worden op het spoor 13 miljard tonkilometers per jaar aan goederenvervoer afgewikkeld, zodat onder andere goederen die aankomen in de havens of geproduceerd worden door bedrijven op doorreis kunnen. Het Nederlandse spoor kruist met wegen, gaat over of onder water. Het spoor doorkruist diverse natuurgebieden en loopt door stedelijke en bewoonde zones. Bovendien verbindt het spoor ons met de landen om ons heen. Het beheer van de HSWI is een belangrijke publieke taak. Door deze taak goed uit te voeren, blijft de vitale HSWI die randvoorwaardelijk is voor duurzame mobiliteit optimaal functioneren.

1.2. Doel en positionering van dit beleidsvoornemen

In dit beleidsvoornemen staan de voornemens van IenW ten aanzien van de nieuwe beheerconcessie. Hoewel het opstellen van een beleidsvoornemen geen formele verplichting is, helpt het beleidsvoornemen om in een vroeg stadium van het concessieverleningstraject input op te halen bij de vele betrokkenen. IenW verwacht dat de reacties op dit stuk een waardevolle bijdrage zullen leveren aan het vormgeven van de nieuwe beheerconcessie. Met dit beleidsvoornemen in de hand zal IenW daarom gesprekken voeren met betrokkenen. De opbrengst van deze gesprekken zal IenW meenemen bij het opstellen van de concept-ontwerpconcessie, die IenW conform de wettelijke verplichting[6] in consultatie zal brengen.

1.3. Totstandkoming van dit beleidsvoornemen

Bij de totstandkoming van dit beleidsvoornemen is voornamelijk gebruik gemaakt van al beschikbare informatie. Zo zijn de ervaringen meegenomen met de huidige beheerconcessie, waaronder de uitkomsten van de *midterm review*[7] en de prestaties

[1] Staatscourant 2014, 37231 en daarnaast Staatscourant 2019, 12017 en Staatscourant 2024, 37630 voor concessiewijzigingen.
[2] Met de beleidsneutrale verlenging van de beheerconcessie tot 1 januari 2029 is de naam 'Beheerconcessie 2015-2025' ongewijzigd gebleven.
[3] Staatscourant 2024, 37630.
[4] Kamerstukken II 2024/2025, 36 807, nr. 3.
[5] Jaarverslag ProRail 2024.
[6] Artikel 18 Spoorwegwet.
[7] Kamerstukken II 2019/2020, 29 984 nr. 898.

van ProRail; evenals de stakeholderreacties uit de afgelopen jaren waaronder die naar aanleiding van de beleidsneutrale verlenging; en de (verwachte) maatschappelijke ontwikkelingen. Ook is gekeken naar het bredere mobiliteitsbeleid dat onder meer is vastgelegd in de Mobiliteitsvisie 2050[8] en de diverse visies die er liggen voor het openbaar vervoer en spoor, zoals het Toekomstbeeld OV 2040[9] en het Toekomstbeeld Spoorgoederenvervoer 2050[10]. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met ProRail over het proces en over de wederzijdse verwachtingen. Zodoende ligt er met dit beleidsvoornemen een document waarin IenW op basis van inzichten uit het verleden en heden vooruitkijkt naar de nieuwe concessieperiode.

1.4. Leeswijzer

Dit beleidsvoornemen start met een schets van de wettelijke en financiële kaders waarbinnen de nieuwe beheerconcessie zich moet bewegen. Op basis van die kaders volgt een beschrijving van de keuzes die IenW maakt over de reikwijdte en de looptijd van de beheerconcessie. Daarna volgt een schets van de beleidsdoelen waaraan IenW met de nieuwe beheerconcessie invulling wil geven. Beschreven staat waarom IenW deze doelen belangrijk vindt in de context van de beleidsmatige en maatschappelijke ontwikkelingen die voorzien zijn gedurende de nieuwe beheerconcessie. Vervolgens wordt toegelicht hoe die beleidsdoelen zich vertalen in concrete voornemens voor de inhoud van de nieuwe beheerconcessie. Tot slot is er aandacht voor het vervolgproces inclusief de manier waarop IenW stakeholders wil betrekken bij de totstandkoming van de nieuwe beheerconcessie.

[8] Kamerstukken II 2022/2023, 31305 nr. 388.
[9] Zie o.a. Kamerstukken II 2018/2019, 23645 nr. 685, en Situatieschets Herijking TBOV, Kamerstukken II 2023/2024, 23 645, nr. 817.
[10] Kamerstukken II 2025/2026, 29984 nr. 1265.

2 Kaders beheerconcessie

2.1 Wettelijk kader

De beheerconcessie wordt verleend op basis van de Spoorwegwet[11]. Op grond van artikel 5 van de Spoorwegwet draagt de Minister zorg voor de aanleg en het beheer van HSWI. In artikel 16 van de Spoorwegwet staat dat de Minister één of meer concessies verleent voor het beheer van de HSWI. De voor de beheerconcessie relevante artikelen uit de sera-richtlijn worden geïmplementeerd in de Spoorwegwet[12]. De sera-richtlijn stelt eisen aan de infrastructuurbeheerder om een eerlijke en transparante toegang tot de spoorwegmarkt te waarborgen. Door middel van de beheerconcessie verkrijgt ProRail een uitsluitend recht[13]. Er geldt geen aanbestedingsplicht, waardoor de beheerconcessie rechtstreeks kan worden verleend aan ProRail.

Op 8 september 2025 is wetsvoorstel Spoorwegwet 20.. aangeboden aan de Tweede Kamer[14]. Het wetsvoorstel omvat de modernisering van de huidige Spoorwegwet. Het is mogelijk dat het wetsvoorstel in werking treedt tijdens het opstellen van de nieuwe beheerconcessie of tijdens de looptijd ervan. Dit beleidsvoornemen neemt de op dit moment (voorjaar 2026) geldende Spoorwegwet als uitgangspunt. In wetsvoorstel Spoorwegwet 20.. verandert de terminologie; er wordt niet langer gesproken over de HSWI, maar over de 'rijksspoorweginfrastructuur'. Afhankelijk van de voortgang van wetsvoorstel Spoorwegwet 20.. neemt IenW te zijner tijd een beslissing over de te gebruiken terminologie in de nieuwe beheerconcessie.

2.1.1 Inhoud van de beheerconcessie

Wat de beheerconcessie in ieder geval moet bevatten staat voorgeschreven in artikel 17 van de Spoorwegwet[15]. Zo moeten er eisen worden gesteld aan het behoud van de kwaliteit van de HSWI, waaronder veiligheid van het spoor. Naast deze overkoepelende onderwerpen is het onder andere verplicht om in de concessie voorschriften op te nemen over de informatievoorziening aan spoorwegondernemingen bij verstoringen van de infrastructuur en bij groot onderhoud aan de aanvragers van capaciteit[16].

Artikel 16, derde lid van de Spoorwegwet bepaalt dat de concessie moet voldoen aan de eisen van artikel 30, tweede lid, van de sera-richtlijn. Dit artikel bepaalt dat de looptijd van de concessie moet worden vastgelegd dat deze ten minste vijf jaar moet bedragen. De structuur van de betalingen om de infrastructuurbeheerder te financieren dient vooraf, voor de gehele duur van de beheerconcessie overeengekomen te worden[17]. Deze structuur wordt in het financiële kader (zie Hoofdstuk 2.2.) toegelicht.

[11] Wet van 23 april 2003, houdende nieuwe algemene regels over de aanleg, het beheer, de toegankelijkheid en het gebruik van spoorwegen alsmede over het verkeer over spoorwegen (Spoorwegwet).
[12] Richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (sera-richtlijn).
[13] Als bedoeld in art. 2.24, sub a, van de Aanbestedingswet 2012.
[14] Kamerstuk 2024–2025, 36 807, nr. 1.
[15] Artikel 17, Spoorwegwet.
[16] Bijlage V van de sera-richtlijn bevat parameters en wat er in ieder geval in de 'beheeroverkomst', in dit geval de beheerconcessie, moet staan. Deze bijlage zal gebruikt worden tijdens het opstellen van de nieuwe beheerconcessie.
[17] Artikel 16, derde lid, Spoorwegwet.

2.1.2 Overkoepelende en overige relevante kaders

ProRail dient zich als infrastructuurbeheerder te houden aan de relevante Europese en nationale wet- en regelgeving. Wet- en regelgeving wordt niet herhaald in de beheerconcessie. Wel zal IenW ernaar verwijzen en waar logisch, noodzakelijk of wettelijk verplicht hieraan nadere invulling geven.

Het nationale kader dat zoals hierboven is geschetst primair bestaat uit de Spoorwegwet, is gebaseerd op Europese richtlijnen, waaronder de voornoemde sera-richtlijn, de interoperabiliteitsrichtlijn[18] en de spoorwegveiligheidsrichtlijn[19]. De interoperabiliteitsrichtlijn zorgt voor een uniform, veilig en efficiënt spoor door technische en operationele standaarden vast te leggen, zodat treinverkeer soepel over grenzen heen kan rijden. De spoorwegveiligheidsrichtlijn stelt het kader voor veiligheid binnen het Europese spoorwegnetwerk. Daarnaast zijn er rechtstreeks geldende verordeningen vanuit de Europese Unie, zoals de TEN-T verordening (over *Trans-Europese transportnetwerken*) en Technische Specificaties voor Interoperabiliteit (TSI's).

Ten aanzien van Nederlandse wetgeving is naast de Spoorwegwet o.a. de Omgevingswet van belang[20]. Deze wet bevat regels ten aanzien van de ontwikkeling en het beheer van de leefomgeving waar ProRail rekening mee dient te houden.

2.2 Financieel kader

Het beheer van de HSWI dient door ProRail uitgevoerd te worden binnen de gestelde financiële kaders. Het beheer van de HSWI wordt hoofdzakelijk bekostigd via Rijksbijdragen, en daarnaast met opbrengsten uit onder andere de gebruiksvergoeding en vanuit bijdragen van andere overheden (werken voor derden bij regionale/lokale projecten en vanuit Europese subsidies).

De opbrengsten uit de gebruiksvergoeding bestaan uit vergoedingen die partijen betalen voor diverse diensten van ProRail die verband houden met het gebruik van de HSWI[21]. De wijze waarop tarieven voor de gebruiksvergoeding tot stand komen ligt vast in lagere regelgeving van de Spoorwegwet[22] en Europese regelgeving[23].

ProRail verricht op grond van de huidige beheerconcessie ook werkzaamheden aan de HSWI in opdracht van derden (gemeenten, provincies, gemeenten, waterschappen, projectontwikkelaars), waar deze derde(n) volledig of gedeeltelijk (ingeval van cofinanciering door het Rijk) voor betaalt. In de beheerconcessie wordt de methode van de door de infrastructuurbeheerder te berekenen tarieven aan derden vastgelegd, zoals voorgeschreven in de Spoorwegwet[24].

2.2.1 Rijksbijdragen

Voor de uitvoering van de beheerconcessie zijn de Rijksbijdragen het meest substantieel. De Rijksbijdragen betreffen voornamelijk de subsidie die IenW aan

[18] Richtlijn 2016/797 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende de interoperabiliteit van het spoorwegsysteem in de Europese Unie (herschikking).
[19] Richtlijn 2016/798 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 inzake veiligheid op het spoor (herschikking).
[20] Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet).
[21] Dit is de heffing voor het minimumtoegangspakket op basis van artikel 31 van de sera-richtlijn, die geïmplementeerd is in artikel 62 van de Spoorwegwet.
[22] Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte.
[23] Uitvoeringsverordening (EU) 2015/909 van de commissie van 12 juni 2015 betreffende de modaliteiten voor de berekening van de kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien.
[24] Artikel 17, Spoorwegwet.

ProRail verleent voor het uitvoeren van de beheertaken op het gebied van exploitatie, onderhoud en vernieuwing (EOV) en daarnaast de subsidies voor (de voorbereiding van) de aanleg en uitbreidingen van de HSWI. Beide subsidiestromen worden gedekt vanuit het Mobiliteitsfonds conform de bepalingen van de Wet Mobiliteitsfonds[25].

Het Mobiliteitsfonds is onderdeel van de begroting van IenW en heeft als doel het faciliteren van bereikbaarheid door middel van bekostiging van de infrastructuur. Doordat de beheertaken van de HSWI bij ProRail belegd worden via de beheerconcessie, kan ProRail subsidie ontvangen uit dit Mobiliteitsfonds. Het Mobiliteitsfonds heeft een looptijd van 15 jaar (t+14) en wordt telkens met één jaar verlengd (extrapolatie). De structuur van betalingen, die volgens de Spoorwegwet overeengekomen moet worden voor de looptijd van de beheerconcessie, ligt hiermee vast. Op het moment van het aanbieden van dit beleidsvoornemen (voorjaar 2026) ligt de begroting op grote lijnen vast tot en met 2039. Er is een tekort op het Mobiliteitsfonds en daar komt bij dat een steeds groter deel naar instandhouding gaat. Hierdoor is er nauwelijks ruimte om tegenvallers op te vangen en is er geen ruimte voor nieuwe investeringen binnen het Mobiliteitsfonds[26]. Dat is de financiële realiteit waarbinnen de nieuwe beheerconcessie opgesteld wordt.

2.2.2 EOV-subsidie en het Basiskwaliteitsniveau spoor

Jaarlijks vraagt ProRail subsidie aan bij IenW voor exploitatie, onderhoud en vernieuwing (EOV). De Kaderwet subsidies I en M biedt de wettelijke grondslag voor subsidieverstrekking op beleidsterreinen van IenW. De regels hiervoor zijn uitgewerkt in de subsidieregeling taakuitoefening beheerders van de HSWI[27], die onder de Kaderwet valt. Door verlening van de beheerconcessie is ProRail de beheerder van de HSWI en kan ProRail bekostigd worden. ProRail herijkt elke vier jaar zijn EOV-kosten voor de gehele looptijd van het Mobiliteitsfonds. IenW laat deze berekening valideren. De validatie betrekt de Minister bij het vaststellen van het budget. Bij verschil tussen beschikbare en benodigde middelen beslist de Minister over de inzet van besparingsmogelijkheden en/of aanvullende middelen. Als de besluitvorming over beschikbare middelen zou leiden tot het niet kunnen uitvoeren van voorschriften in de beheerconcessie dan treden IenW en ProRail daarover met elkaar in overleg. Jaarlijkse bijsturing op de uitvoering van de beheerconcessie en op de financiële kaders vindt plaats via respectievelijk de beheerplancyclus en de subsidiecyclus.

De instandhoudingsopgave is de komende jaren groot. Tijdens de looptijd van de huidige beheerconcessie is de HSWI eenvoudiger en robuuster gemaakt. Ten opzichte van 2016 heeft bijvoorbeeld vereenvoudiging plaatsgevonden waardoor er circa 1000 minder wissels zijn. Desondanks nemen de toekomstige kosten voor exploitatie, onderhoud en vernieuwing toe. Veel infrastructuur moet de komende jaren vervangen worden. Daarnaast is er sprake van hogere kosten, door duurdere materialen en hogere lonen, en mogelijk intensiever gebruik. Vanwege de uitdaging om groeiende kosten vanuit het Mobiliteitsfonds te dekken is in 2024 gezamenlijk met ProRail het basiskwaliteitsniveau (BKN) spoor uitgewerkt. Hierin zijn afspraken gemaakt voor de periode 2026-2037 (inmiddels verlengd naar 2039). Het uitgangspunt bij het BKN spoor is een efficiënte en duurzame instandhoudingsinzet,

[25] Artikel 6, tweede lid, Wet Mobiliteitsfonds.
[26] Tweede Kamerstuk, vergaderjaar 2025–2026, 36 800 A, nr. 11
[27] Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, van 2 december 2021, nr. IENW/BSK-2021/308633, houdende vaststelling van regels voor het verstrekken van subsidies voor de taakuitoefening van beheerders van de hoofdspoorweginfrastructuur (Subsidieregeling taakuitoefening beheerders van de HSWI).

die haalbaar en maakbaar is en past binnen de beschikbare meerjarige budgetten, waarbij de veiligheid en betrouwbaarheid van de HSWI onverminderd worden geborgd. De keuzes die in het BKN spoor zijn gemaakt, zijn voor de nieuwe beheerconcessie een randvoorwaarde. Dit betekent dat er in de nieuwe beheerconcessie geen ruimte is voor nieuwe ambities als daarvoor geen aanvullende financiële middelen beschikbaar zijn.

2.2.3 Bekostiging van aanleg en (voor)onderzoek hiernaar

De subsidieregeling taakuitoefening beheerders van de HSWI en de Wet Mobiliteitsfonds geven aan dat de besluitvorming over subsidies voor aanleg verloopt via het MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport)-proces. ProRail onderzoekt bijvoorbeeld mogelijkheden voor nieuwe aanleg, maar ook naar verhoging van capaciteit zonder dat aanleg van extra infrastructuur nodig is. ProRail voert de (voor)onderzoeken (verkenningen, planstudies) naar en de aanleg van nieuwe infrastructuur uit volgens de MIRT-spelregels in opdracht van de Minister. Bij aanlegprojecten moeten niet alleen de benodigde kosten voor de realisatie van het project in beeld worden gebracht, maar ook de bekostiging van de daaropvolgende benodigde instandhouding.

3 Reikwijdte en looptijd

Gegeven de kaders van de beheerconcessie kunnen keuzes gemaakt worden over de reikwijdte en de looptijd van de nieuwe beheerconcessie. Hierna worden deze toegelicht.

3.1 Reikwijdte van de beheerconcessie

Met de nieuwe beheerconcessie beoogt IenW dezelfde taken bij ProRail te beleggen als onder de huidige beheerconcessie. De taken die IenW voornemens is om (opnieuw) bij ProRail te beleggen betreffen de exploitatie (waaronder capaciteitsverdeling en verkeersleiding), onderhoud, vernieuwing en deelname aan ontwikkelingen van de HSWI. Deze taken zijn samen de 'beheertaken' ten aanzien van de HSWI. De HSWI is de spoorweginfrastructuur die als zodanig is aangewezen in het Besluit aanwijzing hoofdspoorwegen[28]. De spoorweginfrastructuur omvat naast het spoor zelf elementen zoals transfervoorzieningen, terreinen, bovenbouw en toegangswegen[29]. De beheerconcessie heeft hierop betrekking.

Met de nieuwe beheerconcessie belegt IenW de beheertaken ten aanzien van de HSWI bij ProRail. Daarnaast is de beheerconcessie het instrument waarmee specifieke eisen gesteld kunnen worden aan de beheertaken. Ook is de beheerconcessie het instrument waarin de sturings- en verantwoordingsrelatie tussen ProRail als concessiehouder en IenW als concessieverlener wordt vastgelegd (zie Hoofdstuk 4.1. en 5.1).

IenW onderzoekt tijdens het verdere concessieverleningstraject of de beheerconcessie het juiste instrument is om andere taken van ProRail, die niet direct voortvloeien uit de beheertaken, op te nemen. Het gaat dan bijvoorbeeld om taken ten aanzien van het beheer van fietsenstallingen op stations.

3.2 Looptijd van de beheerconcessie

Zoals in het wettelijk kader gesteld, moet in de beheerconcessie de looptijd worden vastgelegd en is de minimale looptijd vijf jaar. Er zijn in het verleden twee concessies aan ProRail verleend, beide met een looptijd van tien jaar, waarvan de laatste beleidsneutraal met vier jaar is verlengd. Ook in de landen om ons heen wordt vaak gekozen voor een concessie of vergelijkbaar instrument met een looptijd van tien jaar voor de relatie tussen overheid en spoorweginfrastructuurbeheerder.

De looptijd van de concessie hangt voor IenW samen met de stabiliteit, flexibiliteit en duidelijkheid die de concessie kan bieden. Dat geldt voor ProRail als concessiehouder, voor IenW als concessieverlener en voor de betrokken stakeholders. De spoorsector kent lange doorlooptijden voor aanleg en instandhouding, de concessie mag deze ontwikkelingen niet belemmeren. Daarom beoogt IenW concessie-afspraken te maken die langjarig actueel blijven en die tegelijkertijd voldoende ruimte laten om in te spelen op korte-termijn-actualiteiten. Handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid zijn daarbij uitgangspunten. Daarnaast dient de concessie duidelijkheid te bieden door concrete concessie-afspraken met een heldere verantwoordelijkheidsverdeling.

[28] Besluit van 20 december 2004, houdende aanwijzing van hoofdspoorwegen, alsmede houdende intrekking van enkele op grond van de Locaalspoor- en Tramwegwet genomen besluiten.
[29] Een volledig overzicht over wat verstaan wordt onder spoorweginfrastructuur is te vinden in bijlage I van de sera-richtlijn.

Zoals aangegeven in het financieel kader werkt ProRail met financiële reeksen voor een periode van vier jaar. Met de nieuwe beheerconcessie beoogt IenW de sturings- en verantwoordingscyclus zo goed mogelijk te laten aansluiten op de financiële cyclus. Om dit te doen is de insteek om ook de concessieperiode hiermee in lijn te brengen. Bij de uitwerking wordt daarom gekeken of een concessieperiode van twaalf jaar (drie keer vier jaar) passend is voor de nieuwe beheerconcessie. In het geval dat niet logisch blijkt, is de terugvaloptie een concessieperiode van (opnieuw) tien jaar.

4 Beleidsdoelen in de beheerconcessie

In de nieuwe beheerconcessie gelden vier beleidsdoelen die richtinggevend zijn voor het invullen van de beheertaken door ProRail, zowel in de eigen verantwoordelijkheid als in een gedeelde verantwoordelijkheid in samenwerking met andere partijen. De beleidsdoelen komen in plaats van de in de huidige beheerconcessie geformuleerde *prestatiegebieden*[30]. De beleidsdoelen die IenW heeft geformuleerd luiden:

- Een goede sturings- en verantwoordingsrelatie tussen de concessieverlener en concessiehouder;
- Een betrouwbare en professionele infrastructuurbeheerder;
- Een veilig, betrouwbaar en beschikbaar spoor;
- Toekomstbestendig spoor.

In de praktijk kunnen spanningen optreden tussen de doelen. In dat geval zullen IenW en ProRail hierover in gesprek treden. De beheerconcessie moet daarvoor een goede leidraad bieden.

De volgende paragrafen lichten toe wat IenW onder de vier beleidsdoelen verstaat en zetten uiteen waarom het voor IenW belangrijk is om expliciete aandacht te (blijven) besteden aan deze doelen in de nieuwe beheerconcessie. Accentverschillen ten opzichte van de huidige beheerconcessie worden waar relevant uitgelicht.



Figuur 1 Schematische weergave van de beleidsdoelen van de nieuwe beheerconcessie met per doel puntsgewijs een opsomming van wat die doelen globaal omvatten.

[30] Kamerstukken II 2012/2013, 29 984, nr. 384.

4.1 Een effectieve sturings- en verantwoordingsrelatie

De beheerconcessie is het instrument waarmee IenW als concessieverlener afspraken maakt met ProRail als concessiehouder over de uitvoering van de beheertaken. Een goede sturings- en verantwoordingsrelatie tussen concessieverlener en concessiehouder is essentieel en staat uiteindelijk in dienst van reizigers, verladers en omgeving. De sturings- en verantwoordingsrelatie moet het mogelijk maken om te sturen op en verantwoording af te leggen over de realisatie van de inhoudelijke, maatschappelijke doelen van de beheerconcessie; een *veilig, betrouwbaar en beschikbaar spoor* (zie Hoofdstuk 4.3.) en *een toekomstbestendig spoor* (zie Hoofdstuk 4.4.).

Om dit te kunnen bewerkstelligen, moet de sturings- en verantwoordingsrelatie tussen de concessieverlener en concessiehouder effectief en beheersbaar zijn. Dit vergt onder meer dat afspraken in de beheerconcessie helder en uitvoerbaar zijn, dat verantwoordelijkheden duidelijk zijn belegd en dat sturing en verantwoording op zorgvuldige en voorspelbare wijze plaatsvinden. De beheerconcessie moet ProRail in staat stellen en de ruimte bieden zich te richten op de goede uitvoering van de publieke taak, terwijl IenW voldoende inzicht en grip behoudt op zaken als prestaties, risico's, naleving van afspraken en besteding van middelen.

4.2 Een betrouwbare en professionele infrastructuurbeheerder

ProRail vervult bij de uitvoering van de beheertaken verschillende rollen, waarbij de reiziger, verlader en omgeving centraal staan. Als onafhankelijke dienstverlener is ProRail verantwoordelijk voor de transparante en non-discriminatoire verdeling van de spoorcapaciteit en het veilig en ordentelijk leiden van het treinverkeer. Als aanbestedende dienst besteedt ProRail de uitvoering van werkzaamheden rond het spoor aan. Als beheerder van de transferruimtes op stations is ProRail gastheer voor reizigers, en medeverantwoordelijk voor een veilige, comfortabele en prettige stationsomgeving. Ook is ProRail een belangrijke buur voor burgers, bedrijven en overheden langs het spoor. Daarnaast moet ProRail zich verhouden tot de verschillende rollen die IenW aanneemt zoals opdrachtgever, samenwerkingspartner, toezichthouder op de concessie-afspraken en subsidieverlener.

Het goed uitvoeren van de uiteenlopende rollen vraagt van ProRail specifieke eigenschappen. Temeer omdat ProRail dit doet binnen een uitgebreid stakeholderlandschap. IenW vindt het belangrijk dat ProRail zich in al diens rollen een betrouwbare en professionele infrastructuurbeheerder toont die afwegingen maakt vanuit het belang van reizigers, verladers en de omgeving en rekening houdt met de financiële (on)mogelijkheden. *Betrouwbaarheid* betekent dat stakeholders kunnen vertrouwen op de deskundigheid en expertise van ProRail, dat zij voorspelbaar en consistent handelt en afspraken nakomt. *Professionaliteit* houdt in dat ProRail de publieke taak met deskundigheid uitvoert, aanspreekbaar is op diens handelen, constructief samenwerkt met relevante partijen en haar doorzettingsmacht gebruikt waar nodig.

In de huidige concessieperiode is, in lijn met de ambities uit de Lange Termijn Spooragenda, ingezet op de professionalisering van de taakuitvoering en verbetering van de samenwerking met de sector. Uit de *midterm review* van de beheerconcessie bleek dat ProRail hierin aanzienlijke stappen heeft gezet. Tegelijkertijd hebben zich in de huidige concessieperiode ontwikkelingen voorgedaan, en dienen zich nieuwe ontwikkelingen aan, die (mogelijk) invloed hebben op de rol van ProRail. Zo heeft de openstelling van de markt voor

binnenlands personenvervoer voor opentoegangdiensten[31] geleid tot een toename in het aantal vervoerders dat treindiensten aanbiedt op de HSWI of dit in de toekomst wil doen en waarmee ProRail dus moet afstemmen. Ook de nieuwe Europese verordening inzake capaciteitsmanagement brengt een gewijzigde en meer sturende rol voor infrastructuurbeheerders met zich mee bij de planning, coördinatie en toewijzing van capaciteit. Daarnaast wordt momenteel onderzocht hoe de toekomstige marktordening op het spoor eruit zal zien na afloop van de concessie voor het hoofdrailnet 2025-2033[32]. De uitkomsten daarvan kunnen gevolgen hebben voor het stakeholderveld waarmee ProRail te maken heeft, de verdeling van taken tussen IenW, ProRail en vervoerders, en de eisen die aan de taken van ProRail worden gesteld.

Tegen deze achtergrond is van belang het doel *een betrouwbare en professionele infrastructuurbeheerder* expliciet te verankeren in de nieuwe beheerconcessie. Daarmee wil IenW onderstrepen dat betrouwbaarheid en professionaliteit richtinggevend blijven voor de uitvoering van de beheertaken door ProRail; juist in een sterk veranderende context.

4.3 Een veilig, betrouwbaar en beschikbaar spoor

Een veilig, betrouwbaar en beschikbaar spoor is van groot belang voor een goed functionerende samenleving en economie en is essentieel voor de bereikbaarheid van Nederland. De HSWI vormt de basis waarop reizigers- en goederenvervoerders hun diensten uitvoeren en waarop reizigers en verladers dagelijks moeten kunnen rekenen. Als infrastructuurbeheerder is ProRail verantwoordelijk voor de kwaliteit van de HSWI, en daarmee voor het waarborgen van een veilig, betrouwbaar en beschikbaar spoor. De zorg hiervoor vormt de kern van de beheertaken van ProRail en is daarom een belangrijk doel van de beheerconcessie.

Het Nederlandse spoorsysteem behoort tot de veiligste van Europa[33]. Deze hoge mate van veiligheid is het resultaat van de voortdurende inspanningen van ProRail, maar veiligheid is geen vanzelfsprekendheid. Ook in Nederland komen (bijna-)incidenten en ongevallen voor, en risico's zijn nauw verbonden met de staat en het beheer van de infrastructuur[34]. Voortdurende aandacht voor veiligheid blijft daarom noodzakelijk, ook via de beheerconcessie.

Veiligheid, betrouwbaarheid en beschikbaarheid zijn nauw met elkaar verweven. Veiligheid betekent onder meer dat risico's voor gebruikers, spoorwerkers en omwonenden actief worden beheerst. Betrouwbaarheid verwijst naar een stabiele infrastructuur met zo min mogelijk storingen, waarop vervoerders voorspelbare en robuuste dienstregelingen kunnen rijden. Beschikbaarheid gaat over het daadwerkelijk kunnen inzetten van de infrastructuur voor treinverkeer en het bieden van tijdig inzicht in beperkingen aan vervoerders. Werkzaamheden die noodzakelijk zijn voor de veiligheid, zoals inspecties, monitoring en correctief en preventief onderhoud, ondersteunen tegelijkertijd de betrouwbaarheid en beschikbaarheid op de lange termijn, maar kunnen tijdelijk de beschikbaarheid beperken. De beheerconcessie moet ProRail daarom in staat stellen om binnen de randvoorwaarde van veiligheid een zorgvuldige en transparante afweging te maken tussen het

[31] Met de inwerkingtreding van het Vierde Spoorwegpakket begin 2019, is naast de eerdere liberalisering van goederenvervoer en internationaal reizigersvervoer, ook de markt voor binnenlands personenvervoer opengesteld voor open toegangsdiensten.
[32] Kamerstukken II 2023/2024, 29 984 nr. 1185.
[33] Veiligheid van de spoorwegen 'Jaarverslag spoorwegveiligheid 2024', ILT, 29 oktober 2025.
[34] ProRail 'Staat van de infrastructuur 2024', ProRail, 1 september 2025.

borgen van betrouwbaarheid op de lange termijn en het zo veel mogelijk beschikbaar houden van de infrastructuur voor treinverkeer op de korte termijn.

Een veilig, betrouwbaar en beschikbaar spoor vraagt in de nieuwe concessieperiode nadrukkelijk aandacht vanwege de omvangrijke instandhoudingsopgave van de HSWI. Deze opgave zal de komende jaren steeds meer aandacht vragen naarmate een steeds groter deel van de infrastructuur het einde van de levensduur nadert[35]. De instandhoudingsopgave is uitdagend door de beperkte beschikbaarheid van (technisch) personeel en beperkte financiële middelen. Daardoor zal vaker overdag en doordeweeks aan het spoor moeten worden gewerkt [36]. De omvang van de werkzaamheden, de hogere kosten van werken in de nacht en weekenden en personeelskrapte maken dat het uitsluitend uitvoeren van werkzaamheden in de nacht, weekenden, of tijdens reizigersluwe periodes niet mogelijk is. Dit heeft gevolgen voor de beschikbaarheid van het spoor. De instandhoudingsopgave vergt dat ProRail in de komende concessieperiode een groot volume aan onderhouds- en vervangingswerkzaamheden voorbereidt, aanbesteedt en uitvoert, met aandacht voor het waar mogelijk beperken van hinder, goede communicatie met vervoerders, reizigers, verladers en de omgeving en stabiliteit in de uitvoering.

4.4 Toekomstbestendig spoor

Het spoor dat vandaag wordt aangelegd, als uitbreiding of als vervanging van bestaande infrastructuur, legt het fundament voor hoe Nederland in de komende decennia mobiel kan blijven. Spoorweginfrastructuur kent een lange levensduur, waarbij onderdelen en systemen in principe tientallen jaren meegaan. Daarom is vooruitdenken bij elke ontwikkeling essentieel: de keuzes van nu vormen het spoorsysteem van de komende vijftig jaar of meer.

Omdat aanleg en aanpassing van spoorweginfrastructuur trajecten van lange adem zijn, is het Nederlandse én Europese spoornetwerk voortdurend in ontwikkeling. Uitbreidingen en aanpassingen (zoals de Nedersaksenlijn), frequentieverhogingen (bijvoorbeeld via het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer), elektrificatie van regionale spoorlijnen, en de implementatie van nieuwe technologieën (zoals ERTMS en FRMCS) en Europese Interoperabiliteitstandaarden (TSI's), gecombineerd met de instandhoudingsopgave van bestaande infrastructuur, zorgen ervoor dat er continu aan, in en rondom het spoor wordt gewerkt.

De aanpassingen beperken zich daarbij niet enkel tot de fysieke infrastructuur. Ook de systemen en processen die nodig zijn voor een veilige en efficiënte aansturing van het treinverkeer en voor de capaciteitsverdeling, ontwikkelen zich voortdurend. Vernieuwing is noodzakelijk om het spoor toekomstbestendig te houden. Want het spoorsysteem moet niet alleen vandaag en morgen goed functioneren, maar ook over decennia nog voldoen aan de (verwachte) mobiliteitsbehoefte.

De context waarbinnen het spoorsysteem opereert verandert voortdurend. Geopolitieke ontwikkelingen maken dat er steeds meer aandacht (nodig) is voor de weerbaarheid van (vitale) infrastructuur en strategische autonomie. Technologische ontwikkelingen en innovaties volgen elkaar bovendien in hoog tempo op. Het is een voortdurende noodzaak én uitdaging om deze ontwikkelingen bij te houden, en te bezien wat deze betekenen voor het spoorsysteem. Daarnaast moet het spoorsysteem zich verhouden tot klimaatverandering en bijdragen aan de aanpak van maatschappelijke opgaven op het gebied van duurzaamheid en circulariteit.

[35] Kamerstukken II 2025/2026 36 800-A nr. 9.
[36] Zie o.a. Kamerstukken II 2024/2025, 29 984 nr. 1215.

Een toekomstbestendig spoor vraagt daarom om een beheerconcessie die niet alleen toeziet op instandhouding van het netwerk, maar ook op de (door)ontwikkeling daarvan, en die duidelijkheid biedt over de omgang met thema's als innovatie, duurzaamheid, klimaatadaptatie en digitalisering. In vergelijking met de huidige beheerconcessie komt nadrukkelijker de focus te liggen op toekomstbestendigheid, en het anticiperen op lange-termijn-ontwikkelingen.

5 Voornemens

In de nieuwe beheerconcessie worden afspraken opgenomen die bijdragen aan het bereiken van de vier beschreven beleidsdoelen. Per beleidsdoel volgt hierna een beschrijving van de richting die IenW beoogt in te slaan om te komen tot concessie-afspraken. Daarbij is grofweg een onderscheid te maken tussen concrete voornemens en voornemens tot nader uitzoeken.

Net als de huidige beheerconcessie zal ook de nieuwe beheerconcessie inspannings-, samenwerkings- en resultaatsverplichtingen bevatten. De bepalingen in de beheerconcessie kunnen betrekking hebben op sturing op de inzet van capaciteit en middelen (*input*), op processen en werkwijzen (*throughput*) en op te leveren prestaties en producten (*output*).

Uitgangspunt is dat de sturing zoveel mogelijk is gericht op de realisatie van prestaties en producten (outputsturing). Concreet houdt dit in dat IenW aangeeft *wat* bereikt moet worden, terwijl ProRail in beginsel verantwoordelijk is voor *hoe* deze doelen worden gerealiseerd. Dit biedt ProRail de ruimte om haar activiteiten uit te voeren op basis van eigen professioneel inzicht en expertise. Dit uitgangspunt wordt gehandhaafd, omdat ProRail vanuit diens rol als infrastructuurbeheerder goed in staat is om te bepalen hoe de door IenW gestelde doelen op een effectieve en doelmatige wijze kunnen worden bereikt.

Tegelijkertijd kan het in bepaalde situaties wenselijk zijn om in de beheerconcessie ook afspraken vast te leggen over de inzet van capaciteit en middelen (inputsturing) en processen en werkwijzen (throughputsturing). Dergelijke bepalingen kunnen bijvoorbeeld bijdragen aan een betere aansluiting tussen beleidsdoelen, financiële doelen en de uitvoering van beheertaken. Daarom is in aanvulling op de outputsturing beoogd dat de nieuwe beheerconcessie, net als in de huidige situatie, ook bepalingen bevat die toezien op *input* of *throughput*, zoals samenwerkings- of inspanningsverlichtingen. Ook bij deze verplichtingen geldt dat ProRail zoveel mogelijk zelf over de invulling gaat, binnen de kaders die de concessie stelt.

5.1 Voornemens Effectieve sturings- en verantwoordingsrelatie tussen concessieverlener en concessiehouder



5.1.1 Sturingsinstrumentarium gericht verbeteren

Uit de *midterm review* van de huidige beheerconcessie bleek dat het geheel aan instrumenten waarmee wordt gestuurd op de uitvoering van de concessie (sturingsinstrumentarium) functioneert zoals beoogd. Tegelijkertijd heeft IenW behoefte aan aanscherping. In de nieuwe beheerconcessie is IenW daarom voornemens het bestaande instrumentarium gericht te verbeteren.

Hierna gaat IenW in op de voornemens ten aanzien van de belangrijkste onderdelen van het sturingsinstrumentarium, waaronder de (gezamenlijke) prestatie- en informatie-indicatoren, de beheerplancyclus, het interventiemenu en de informatievoorziening.

5.1.2 Prestatie- en informatie-indicatoren ProRail

De huidige beheerconcessie werkt met prestatie-indicatoren als maatstaf voor specifieke prestaties van ProRail. Op dit moment zien de prestatie-indicatoren toe

op reizigerspunctualiteit en betrouwbaarheid, impactvolle verstoringen en klantoordelen van reizigers- en goederenvervoerders. Daarnaast werkt IenW samen met de sector aan de uitwerking van een prestatie-indicator die specifiek toeziet op het spoorgoederenvervoer. De ervaringen uit de huidige en voorgaande beheerperiode, evenals de uitkomsten van de *midterm review*, laten zien dat prestatiesturing via prestatie-indicatoren in de kern goed functioneert. IenW wil daarom vasthouden aan het gebruik ervan in de nieuwe beheerconcessie.

In het kader van de totstandkoming van de nieuwe beheerconcessie zal een herijking plaatsvinden van de huidige set prestatie-indicatoren. Ten eerste wil IenW de set waar nodig actualiseren op basis van huidige en verwachte ontwikkelingen bijvoorbeeld op het gebied van de marktordening en op basis van de ervaringen over de afgelopen jaren. Daarbij worden waar relevant ook de uitkomsten betrokken van herijking van de prestatie-indicatoren uit 2021[37], en de uitkomsten van de validatie van het klanttevredenheidsonderzoek van ProRail[38]. Ten tweede wil IenW onderzoeken of het logisch is om de set prestatie-indicatoren in de komende concessieperiode te verbreden, zodat deze naast gericht op het bereiken van een hoge betrouwbaarheid, ook kan bijdragen aan het behalen van andere beleidsdoelen, bijvoorbeeld op het gebied van toekomstbestendigheid (o.a. duurzaamheid). Een belangrijk uitgangspunt voor IenW is dat de indicatoren een goede weerspiegeling van de werkelijkheid vormen en dat ze ProRail helpen om keuzes te maken in het belang van reizigers, verladers en de omgeving. Ten derde zullen (nieuwe) bodem- en streefwaarden afgesproken worden. IenW vindt het belangrijk om realistische verwachtingen te scheppen. Daarom beoogt IenW waarden af te spreken die ProRail stimuleren om het beste in zichzelf naar boven te halen, binnen de mogelijkheden die ProRail daartoe heeft.

Ook wil IenW de informatie-indicatoren toetsen op relevantie en volledigheid, zodat zij adequaat blijven voorzien in de informatiebehoefte van IenW in de nieuwe concessieperiode. Anders dan prestatie-indicatoren zijn aan informatie-indicatoren geen bodem- of streefwaarden verbonden. Zij bieden inzicht in ontwikkelingen, risico's en onderliggende prestaties binnen het beheer van de infrastructuur die niet altijd zichtbaar worden in de prestatie-indicatoren. Daarmee vormen zij een belangrijke basis voor het inhoudelijke gesprek met ProRail en het tijdig signaleren van ontwikkelingen of aandachtspunten.

5.1.3 Gezamenlijke prestatie-indicatoren

Op dit moment gelden voor ProRail en NS, de concessiehouder op het hoofdrailnet, gezamenlijke prestatie-indicatoren t.a.v. reizigerspunctualiteit. Omdat de prestaties op het hoofdrailnet het resultaat zijn van de gezamenlijke inspanningen van vervoerder NS en infrastructuurbeheerder ProRail, werkt deze zogenoemde gelijkgerichte sturing voor het hoofdrailnet goed. Onder meer omdat dit samenwerking tussen beide partijen stimuleert. De gezamenlijke prestatie-indicatoren tussen ProRail en NS zijn afgesproken tijdens de totstandkoming van de concessie voor het hoofdrailnet 2025-2033 en kennen streefwaarden voor het jaar 2029, het eerste jaar van de nieuwe beheerconcessie. Deze gezamenlijke prestatie-indicatoren plaatst IenW buiten de scope van de herijking van de prestatie-indicatoren, omdat het opnieuw vaststellen van bodem- en streefwaarden voor de periode na 2029 in een ander traject zal plaatsvinden.

Met de openstelling van het binnenlands reizigersvervoer voor opentoegangvervoerders neemt het aantal vervoerders op het netwerk toe. Anders

[37] Kamerstukken II 2021/2022, 29 984, nr. 954.
[38] Kamerstukken II 2022/2023, 29 984, nr. 1102.

dan voor NS als concessiehouder van het hoofdrailnet, geldt voor opentoegangvervoerders geen vergelijkbaar kader voor gelijkgerichte sturing tussen vervoerder en infrastructuurbeheerder. Hetzelfde geldt in de huidige situatie voor concessies waarvoor de decentrale overheden concessieverlener zijn. Goede prestaties van het spoorsysteem als geheel zijn het resultaat van de gezamenlijke inspanningen van ProRail én alle vervoerders die van de infrastructuur gebruik maken. In het verdere concessieverleningsproces wil IenW dan ook bezien of en op welke wijze in de beheerconcessie afspraken met ProRail kunnen worden gemaakt om ook onder deze veranderende omstandigheden effectief te kunnen blijven sturen op de bijdrage van ProRail aan de prestaties van het spoorsysteem als geheel.

5.1.4 De beheerplancyclus

De beheerplancyclus vormt een belangrijk onderdeel van de concessiesturing. De jaarlijkse cyclus start met een beleidsprioriteitenbrief van IenW, waarin accenten en aandachtspunten aan ProRail worden meegegeven die zijn gericht op het voldoen aan de concessieverplichtingen en het realiseren van beleidsdoelen. ProRail werkt onder andere deze prioriteiten in het beheerplan uit en committeert zich aan de daarin beschreven acties en te behalen resultaten. Het beheerplan is een strategisch document waarin ProRail beschrijft hoe zij het spoor beheert, inclusief de voorgenomen activiteiten, investeringen en inzet van middelen voor de betreffende periode. Dit instrument wordt behouden, evenals de in de huidige concessieperiode doorgevoerde overgang van een jaarlijkse naar een meerjarig beheerplan met een jaarlijkse actualisatie.

Om aan te sluiten bij de werkwijze met een meerjarig beheerplan is het voornemen om ook met een meerjarige beleidsprioriteitenbrief te gaan werken met een jaarlijkse actualisatie. Een meerjarige beleidsprioriteitenbrief sluit beter aan bij het werken met een meerjarig beheerplan. Instandhouding en aanleg van de HSWI kennen lange doorlooptijden; een meerjarig perspectief is daarom essentieel. Met een meerjarige beleidsprioriteitenbrief wordt stabiliteit geboden in de prioriteiten en accenten die IenW binnen het kader van de beheerconcessie aan ProRail meegeeft, terwijl de jaarlijkse bijstelling ruimte biedt om flexibel in te spelen op nieuwe ontwikkelingen en veranderende omstandigheden.

5.1.5 Interventiemenu

In de huidige beheerconcessie bestaat het interventie-instrumentarium voornamelijk uit relatief zware middelen, zoals programmasturing, het opleggen van een boete of last onder dwangsom, of (als ultimum remedium) intrekking van de concessie. Naast deze instrumenten heeft IenW behoefte aan meer laagdrempelige interventiemogelijkheden, die eerder en gerichter kunnen worden ingezet om bij te sturen. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het kunnen uitvragen van een verbeterplan wanneer de naleving van een concessiebepaling in het gedrang is.

In dat kader heeft IenW inspiratie opgedaan bij het interventiemenu dat IenW hanteert bij het beheer van de concessie voor het hoofdrailnetconcessie 2025–2033. IenW is voornemens om dit waar relevant ook op te nemen in de beheerconcessie, toegespitst op de specifieke context van ProRail en de relatie tussen ProRail en IenW. Hiermee beoogt IenW een voorspelbare, proportionele en effectieve sturingsrelatie te borgen, waarin tijdig kan worden ingegrepen met instrumenten die passen bij de aard van de te adresseren situatie.

Het idee achter het interventiemenu zoals dat in de concessie voor het hoofdrailnet staat, is dat deze een stapsgewijze opbouw kent. Bij een mogelijke tekortkoming wordt het betreffende onderwerp allereerst geagendeerd binnen de reguliere

overlegstructuur. Indien sprake is van grote (dreigende) tekortkomingen kan vervolgens een verbeterplan worden gevraagd ,waarbij de concessiehouder zelf een verbeteraanpak opstelt en periodiek rapporteert over de voortgang. Wanneer tekortkomingen een structureel karakter hebben of ernstiger van aard zijn, kan worden overgegaan tot programmasturing. Bij een programma onder de concessie gaat IenW over tot inputsturing. Indien naleving alsnog onvoldoende wordt geborgd, kan publiekrechtelijke handhaving worden toegepast, bijvoorbeeld door het opleggen van een boete of last onder dwangsom. Daarnaast kunnen instrumenten zoals een benchmark, audit of evaluatie worden ingezet om prestaties nader te beoordelen.

5.1.6 Informatievoorziening

Om de rol van concessieverlener goed te kunnen vervullen, heeft IenW behoefte aan een breed en samenhangend beeld van zowel de prestaties, risico's en ontwikkelingen binnen het beheer van de HSWI als de uitvoering en naleving van de beheerconcessie. IenW wil enerzijds nader uitwerken welke informatie IenW structureel van ProRail wil ontvangen om te kunnen sturen op de uitvoering van de beheerconcessie. Anderzijds wil IenW nader uitwerken hoe ProRail en IenW omgaan met ad hoc informatieverzoeken.

5.1.7 Efficiënt gebruik van publieke middelen

In de huidige beheerconcessie vormt de efficiënte besteding van de aan ProRail ter beschikking gestelde financiële middelen een expliciete concessieverplichting. Uitgangspunt is onder meer dat ProRail een levenscyclusbenadering hanteert bij besluiten over de instandhouding en de aanleg van de HSWI. Dit betekent dat ProRail niet alleen naar de initiële kosten kijkt, maar naar de totale kosten en baten voor ProRail over de gehele levensduur van infrastructuur en systemen.

Ook in de volgende concessieperiode worden de beheertaken van ProRail primair bekostigd vanuit publieke middelen. Daarnaast nemen vervoerders en andere partijen diensten van ProRail af waarvoor zij betalen, terwijl zij door het natuurlijk monopolie in de regel niet kunnen uitwijken naar een alternatieve infrastructuurbeheerder. Dit maakt dat IenW, opnieuw, in de nieuwe concessie expliciet zal stellen dat ProRail zorgvuldig en doelmatig met ter beschikking gestelde middelen moet omgaan.

IenW verwacht in dat kader enerzijds dat ProRail continu beoordeelt hoe middelen zo efficiënt mogelijk kunnen worden ingezet, en actief signaleert waar verdere efficiëntie kan worden bereikt. Anderzijds vergt dit dat de gestelde eisen financieel haalbaar en uitvoerbaar zijn, en dat IenW geen eisen aan ProRail oplegt die bij een efficiënte besteding niet binnen de beschikbare middelen kunnen worden gerealiseerd.

5.1.8 Adviesrol ProRail verankeren

Voor het behoud van goede prestaties en om het spoor toekomstbestendig te houden, is niet alleen goed beheer van de HSWI noodzakelijk. Ook beleid, wetgeving en keuzes rond netwerkontwikkeling moeten voor de beheerder uitvoerbaar zijn en een effectieve bijdrage leveren aan realisatie van spoorse beleidsdoelen. ProRail vervult hierin als *vertrouwd adviseur* van IenW een belangrijke rol. De afgelopen jaren heeft IenW, onder andere in het kader van de voorbereiding van de zbo-vorming van ProRail, intensief met ProRail gesproken over de invulling en professionalisering van deze adviesrol. Advisering aan IenW vindt onder meer plaats vanuit het oogmerk om (spoor)mobiliteit nu en in de toekomst te optimaliseren voor zowel reizigers als verladers en richt zich ook op de

mobiliteitsontwikkeling in brede zin. De adviesrol wordt in de nieuwe beheerconcessie verankerd.

De adviesrol houdt in dat ProRail IenW, gevraagd en ongevraagd, adviseert over onder meer de uitvoerbaarheid en effecten van beleidsvoornemens, (Europese) wet- en regelgeving, concessieverlening voor openbaar vervoer per trein, de inrichting en het gebruik van de infrastructuur, de (door)ontwikkeling van het spoorsysteem en aanverwante mobiliteits- en systeemvraagstukken. Vanuit haar centrale positie in het spoorsysteem heeft ProRail goed zicht op wat er nodig is om het spoor nu en in de toekomst goed te laten functioneren. Daarbij is het van belang dat de advisering integraal van aard is, waarbij relevante aspecten en belangen in samenhang worden gewogen. Dit maakt spanningsvelden en dilemma's expliciet en draagt bij aan de volledigheid en evenwichtigheid van de adviezen.

Het formaliseren van de adviesrol in de beheerconcessie biedt de mogelijkheid om de kennis en professionaliteit van ProRail als uitvoeringsorganisatie beter te benutten en de koppeling tussen beleid en uitvoering verder te versterken. Dit zorgt dat beleid effectief is, aansluit op de praktische realiteit van de uitvoering, en omgekeerd dat uitvoeringsknelpunten, -behoeften en aandachtspunten tijdig in beeld zijn en kunnen worden meegenomen in beleidsafwegingen. IenW is voornemens dit te doen op basis van het werk dat in het kader van de zbo-vorming van ProRail is verricht. In het verdere concessieverleningtraject zal IenW komen tot een nadere invulling van de adviesrol. Uiteraard verwacht IenW dat ProRail, waar relevant, ook actief signalen en inzichten uit de sector betrekt in haar advisering.

5.2 Voornemens Een betrouwbare en professionele infrastructuurbeheerder



5.2.1 *Samenwerkingsprotocol opstellen*

Voor het behoud van goede prestaties en om actuele en toekomstige opgaven het hoofd te bieden, wil IenW in de nieuwe beheerconcessie voortbouwen op de in de huidige beheerconcessie ingeslagen weg. Tegelijkertijd signaleert IenW dat er in de huidige beheerconcessie veel artikelen staan over samenwerking met een vergelijkbare strekking die mogelijk de indruk wekken dat IenW ProRail voorschrijft hoe zij moet samenwerken terwijl zij zelf als uitvoeringsorganisatie goed in staat is om daar keuzes over te maken.

IenW wil daarom met ProRail en relevante stakeholdergroepen in gesprek over de wijze waarop samenwerking het best kan worden vormgegeven in de nieuwe beheerconcessie. Daarbij overweegt IenW ProRail te vragen om een samenwerkingsprotocol op te stellen, waarin zij de doelen, ambities en werkwijzen ten aanzien van samenwerking met de verschillende stakeholdergroepen – binnen Nederland en ook internationaal – nader uiteenzet. IenW acht ProRail als uitvoeringsorganisatie goed in staat een dergelijk protocol op te stellen en na te leven. Deze aanpak zou het mogelijk maken dat de beheerconcessie minder gedetailleerd voorschrijft hoe ProRail met stakeholders samenwerkt en dat ProRail meer ruimte en flexibiliteit krijgt om de samenwerking zelf vorm te geven. Goede samenwerking vergt vanzelfsprekend wederkerigheid en kan alleen functioneren wanneer stakeholders constructief meewerken, informatie delen en verantwoordelijkheid nemen binnen de afgesproken kaders.
Bij een samenwerkingsprotocol dat ProRail zelf opstelt, vindt IenW het passend om als concessieverlener richting te geven door aan te geven wat IenW van ProRail verwacht. Op dit moment ziet IenW een viertal belangrijke elementen.

Ten eerste vindt IenW het belangrijk dat ProRail laat zien hoe ze zich een betrouwbare partner en dienstverlener toont. Betrouwbaarheid en professionaliteit staan ook in de huidige beheerconcessie nadrukkelijk centraal. ProRail handelt als betrouwbare partner door haar beheerverplichtingen en gemaakte afspraken zorgvuldig en tijdig na te komen, integriteit en deskundigheid in haar handelen centraal te stellen, en stakeholders proactief te informeren wanneer omstandigheden de naleving van afspraken kunnen beïnvloeden. Ook handelt ProRail voorspelbaar en consistent. In vergelijkbare situaties handelt ProRail op een consistente wijze en keuzes en besluiten zijn zorgvuldig, navolgbaar en deugdelijk gemotiveerd en vastgelegd.

Ten tweede verwacht IenW dat ProRail (vooraf) transparant is over haar werkwijzen en dat zij hierover duidelijk communiceert. Voor stakeholders moet duidelijk zijn wanneer en op welke wijze zij hun wensen en belangen kunnen inbrengen, wat zij in algemene zin van ProRail mogen verwachten, en hoe zij ProRail kunnen benaderen.

Ten derde verlangt IenW dat ProRail zich inzet om een constructieve samenwerking te faciliteren waar mogelijk en haar doorzettingsmacht gebruikt waar nodig. In het uiteenlopende stakeholderveld waarin ProRail zich begeeft is het niet realistisch te verwachten dat ProRail altijd alle wensen en belangen kan verenigen of altijd besluiten zal nemen waarmee iedereen tevreden is. Het vraagt doorzettingsmacht van ProRail om dan besluiten te nemen.

Ten vierde, verwacht IenW dat ProRail constructief medewerking verleent aan relevante sectorbrede initiatieven, zoals het *Landelijk convenant Sociale veiligheid in het OV* en het *Bestuursakkoord Toegankelijkheid 2022–2032*.

De wijze van inspraak en samenwerking voor het consulteren van stakeholders over het beheerplan, beoogt IenW, net als in de huidige beheerconcessie, wel expliciet voor te schrijven, omdat dit onderdeel uitmaakt van het sturingsinstrumentarium van de beheerconcessie. De procesverplichtingen uit de huidige concessie zal IenW tegen het licht houden, waarbij IenW de ervaringen van zowel ProRail als de stakeholders wil meenemen.

5.2.2 Overlegstructuren borgen

In de nieuwe beheerconcessie wil IenW borgen dat ProRail actief en constructief blijft deelnemen aan de verschillende overlegstructuren binnen de spoorsector, zoals de landelijke OV- en spoortafels, de Spoorgoederentafel, het Locov en andere overlegorganen die IenW heeft ingericht. IenW is voornemens het overzicht van de overlegstructuren waaraan via de beheerconcessie deelname van ProRail gevraagd wordt te actualiseren.

5.2.3 Inzicht in prestaties en de totstandkoming daarvan

Als onderdeel van de huidige beheerconcessie is een uitgebreid online dashboard ingericht waar ProRail onder meer inzage biedt in de actuele en meerjarige ontwikkeling van prestaties. De weergave van de prestaties van ProRail draagt bij aan inzicht, vertrouwen en samenwerking binnen de sector. Dit wordt gewaardeerd door IenW en andere partijen in de sector hetgeen ook bleek uit de *midterm review*.

Met de nieuwe beheerconcessie wil IenW voortbouwen op deze ingezette lijn. Daarbij wil IenW met ProRail, en mogelijk ook met gebruikers van gegevens, in gesprek over welke informatie openbaar kan worden gemaakt, bijvoorbeeld via het prestatie-dashboard, en welke gegevens van waarde zijn voor beleidsvorming,

onderzoek, productontwikkeling of het monitoren van eigen prestaties. De ervaringen en inzichten die zijn opgedaan bij het inrichten en gebruik van het Concessie Informatiesysteem (CIS) voor de concessie voor het hoofdrailnet neemt IenW mee, bijvoorbeeld ten aanzien van te gebruiken dataformats en het eventueel aanbrengen van gelaagdheid in de toegang tot gegevens. Zorgvuldige omgang met privacygevoelige en bedrijfsvertrouwelijke informatie is daarbij vanzelfsprekend een randvoorwaarde.

5.2.4 *Werken voor derden*

ProRail is als enige partij met de beheerconcessie beheerder van de HSWI en daarmee ook de enige partij die de HSWI mag bewerken[39]. Wanneer een derde, zoals een gemeente of provincie, wensen heeft waarbij de HSWI bewerkt moet worden, zal de derde ProRail hiervoor moeten benaderen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan toegangswegen tot perrons of elektrificatie van bepaalde lijnen. De systematiek voor werken voor derden is opgenomen in de huidige beheerconcessie. In de nieuwe beheerconcessie zal IenW eveneens deze systematiek opnemen.

5.2.5 *Systeemtaken*

Op dit moment wordt er onderzoek gedaan naar de toekomstige marktordening op het spoor en wordt besluitvorming over systeemtaken voorbereid. Onder systeemtaken worden taken verstaan die relevant zijn voor alle vervoerders, zoals reisinformatie op stations. De taken zijn randvoorwaardelijk voor een samenhangend, betrouwbaar en optimaal benut spoorsysteem. IenW wil in de nieuwe beheerconcessie een aanknopingspunt opnemen waardoor ProRail invulling kan geven aan de uitkomsten van besluitvorming over systeemtaken in het kader van het programma Toekomstige Marktordening Spoor.

5.3 Voornemens Een veilig, betrouwbaar en beschikbaar spoor

5.3.1 *Veiligheid expliciteren*



De veiligheidseisen waaraan ProRail moet voldoen zijn grotendeels wettelijk vastgelegd op Europees en nationaal niveau. Onderdeel hiervan is de verplichting te beschikken over een veiligheidsbeheersysteem, waarmee ProRail beschrijft hoe zij risico's systematisch beheerst. Het is de gezamenlijke ambitie van ProRail en IenW om het huidige hoge veiligheidsniveau in de volgende concessieperiode ten minste vast te houden. De beheerconcessie is daarbij niet het primaire instrument om veiligheidsnormen te stellen. Wel heeft de beheerconcessie een rol in het expliciteren van verantwoordelijkheden van ProRail ten aanzien van veiligheid, en de wijze waarop zij hierover rapporteert.

Voor IenW is het van belang goed zicht te houden op ontwikkelingen rondom spoorveiligheid, onder meer om hierover het gesprek te kunnen voeren met ProRail en andere sectorpartijen en als input voor het maken, monitoren en bijstellen van beleid, zoals de Beleidsagenda Spoorveiligheid. IenW wil daarom vasthouden aan de huidige systematiek waarbij ProRail via informatie-indicatoren, het beheerplan en (half)jaarverantwoordingsrapportages rapporteert over de ontwikkeling van de veiligheid op en rondom het spoor en over de maatregelen die zij treft om veiligheidsrisico's te beheersen.

[39] Artikel 16, Spoorwegwet.

Tegelijkertijd beziet IenW in het verdere concessieverleningsproces of de huidige indicatoren en overige concessiebepalingen die betrekking hebben op veiligheid, zoals bepalingen over de rol van ProRail bij het stimuleren van een veiligheidscultuur, waar nodig geactualiseerd moeten worden. Daarbij worden ook de aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (hierna: OVV) betrokken[40].

5.3.2 Betrouwbare dienstverlening

Via de huidige beheerconcessie stuurt IenW op de betrouwbaarheid van de HSWI. Uit de ontwikkeling van de prestatie-indicatoren en de *midterm review* blijkt dat ProRail in de eerste helft van de concessieperiode haar prestaties ten aanzien van de betrouwbaarheid en beschikbaarheid van de HSWI aanzienlijk heeft verbeterd. Tegelijkertijd waren er aandachtspunten, met name voor het goederenvervoer op de corridor Zee–Zevenaar en in het Rotterdamse havengebied. Hiervoor is in 2022 een verbeterprogramma gestart, waarbij ProRail de afgelopen jaren diverse maatregelen heeft genomen om de prestaties voor goederenvervoerders en andere sectorpartijen te verbeteren. In de tweede helft van de concessieperiode kwam de reizigerspunctualiteit tijdelijk onder druk te staan. Dit leidde tot het gezamenlijke verbeterprogramma *Betrouwbaar Beter* van NS en ProRail. Over 2025 en begin 2026 laten de prestaties weer een positiever beeld zien en ligt het aantal reizigerstreinen dat op tijd rijdt weer boven de afgesproken norm. Tegelijkertijd blijft het aantal impactvolle storingen een aandachtspunt. Net als in de huidige beheerconcessie wil IenW via prestatie-indicatoren, die herijkt zullen worden (zie Hoofdstuk 5.1.2), blijven sturen op de betrouwbaarheid van de HSWI.

5.3.3 Inzicht in de benutting van beschikbare capaciteit op het spoor

Actueel inzicht in de spoorbeschikbaarheid en de positie van treinen is essentieel voor het veilig en efficiënt functioneren van het spoorsysteem. Dit inzicht vormt de basis voor verkeersleiding, het bijsturen van de dienstregeling en het aanpassen van materieel- en personeelsplanningen bij verstoringen. Op grond van de Spoorwegwet moeten in de beheerconcessie voorschriften worden opgenomen over deze informatievoorziening[41]. IenW houdt vast aan de wijze waarop hier in de huidige beheerconcessie invulling aan wordt gegeven, waarbij ProRail verantwoordelijk is voor het beschikbaar stellen van informatie over de treinenloop aan vervoerders en andere sectorpartijen.

In aanvulling daarop zijn er bij de komst van meer vervoerders mogelijk kansen voor ProRail – vanuit diens centrale positie – om overzicht te creëren, ook als vervoerders in open toegang rijden. Om die reden zal IenW in het concessieverleningsproces onderzoeken wat de toekomstige rol van ProRail is bij het actief monitoren en rapporteren van de benutting van het spoor door vervoerders en het materieel waarmee over het spoor wordt gereden. IenW wil bevorderen dat inzichten effectief gebruikt kunnen worden om te bepalen of er ergens bijsturing nodig is om capaciteit optimaal te benutten.

De Europese Commissie heeft gewerkt aan een voorstel voor een verordening capaciteitsmanagement. De verordening voorziet een grotere en gewijzigde rol voor infrastructuurbeheerders bij de verdeling en het beheer van capaciteit. Dit vereist onder andere een hoge mate van voorspelbaarheid en betrouwbaarheid in het capaciteitsbeeld, en dus een goed inzicht in de toekomstige beschikbaarheid van de HSWI inclusief perioden waarin delen van het spoor door werkzaamheden niet beschikbaar zijn. Op basis van de verordening beziet IenW of en zo ja welke

[40] Onderzoeksraad voor Veiligheid, 'Spoorwegongeval Voorschoten, 15 mei 2024.
[41] Artikel 17, derde lid, Spoorwegwet.

onderdelen van, of verplichtingen uit, de verordening aanleiding geven voor het opnemen van afspraken in de beheerconcessie.

5.3.4 Infracompatibiliteit van materieel

De HSWI kent specifieke technische eigenschappen en gebruiksbeperkingen. Het is vanzelfsprekend van belang dat vervoerders materieel inzetten dat compatibel is met de bestaande infrastructuur. Het is aan vervoerders om bij de aanschaf en inzet van materieel te beoordelen of dit compatibel is met de infrastructuur. ProRail draagt als infrastructuurbeheerder zorg dat de technische specificaties en gebruiksvoorwaarden van de infrastructuur transparant, volledig en actueel beschikbaar zijn, onder meer via de Netverklaring en het RINF (*Register of Infrastructure*).

Met de mogelijke toename van het aantal vervoerders en de diversiteit aan materieeltypen wordt het steeds belangrijker dat materieel en infrastructuur goed op elkaar aansluiten om vermijdbare kosten voor aanpassing van de infrastructuur als gevolg van materieelkeuzes te voorkomen. IenW wil met ProRail bezien of dit aanleiding geeft tot het opnemen van specifieke afspraken in de beheerconcessie, bijvoorbeeld over afstemming met vervoerders, met name bij infrastructuurwijzigingen en bij de aanschaf of de introductie van nieuwe materieeltypen.

5.3.5 Impact van de instandhoudingsopgave

In de komende concessieperiode vormt de instandhoudingsopgave van HSWI een grote uitdaging. Voor ProRail betekent deze opgave dat zij tijdens de looptijd van de nieuwe beheerconcessie een groot volume aan werkzaamheden moet voorbereiden, aanbesteden en uitvoeren. De omvang van deze opgave en het vaker uitvoeren van werkzaamheden overdag hebben ook gevolgen voor de beschikbaarheid van het spoor en daarmee voor de dienstverlening die vervoerders kunnen bieden.

Bij het op zorgvuldige wijze uitvoering geven aan deze noodzakelijke opgave komen verschillende belangen samen. Het gaat enerzijds om het veilig en betrouwbaar houden van de HSWI op de lange termijn en anderzijds om het binnen acceptabele grenzen houden van hinder voor reizigers, vervoerders en verladers op de korte termijn. Tegelijkertijd moeten de werkzaamheden uitvoerbaar zijn voor de markt, passen binnen de beschikbare financiële kaders en veilig kunnen worden uitgevoerd. Dit vraagt van ProRail – vanuit diens centrale positie – dat zij bij het invullen van deze van deze opgave, bijvoorbeeld bij het plannen van werkzaamheden, steeds een zorgvuldige balans zoekt tussen deze belangen.

De instandhoudingsopgave vormt daarmee een van de majeure uitdagingen voor de aankomende concessieperiode. Voor IenW is het van belang om goed zicht te houden op de effecten daarvan, bijvoorbeeld als het gaat om de beschikbaarheid van het spoor. Het werken aan de instandhoudingsopgave is noodzakelijk en daarbij moet ook aandacht centraal staan voor de impact op de reizigers en verladers. In het verdere concessieverleningsproces zal IenW daarom bezien in hoeverre het nodig en mogelijk is om daar in de nieuwe beheerconcessie op te sturen. Daarbij zal IenW met ProRail en andere stakeholders in gesprek gaan over de (on)mogelijkheden, kansen en risico’s van eventuele sturing.

5.3.6 Invulling geven aan TEN-T

In de gehele EU gelden eisen ten aanzien van het vrije verkeer van personen- en goederenvervoer, dat zorgt voor veel grensoverschrijdende transportbewegingen. In 2024 heeft een revisie plaatsgevonden van de TEN-T verordening om Europese

transportverbindingen verder te harmoniseren. IenW wil ProRail in de nieuwe beheerconcessie vragen om samen met IenW invulling te geven aan de spoorse verplichtingen die voortvloeien uit de deze verordening tot en met 2050. Het gaat hierbij om het samen vormgeven van een stapsgewijze aanpak en het monitoren en inzichtelijk maken van de realisatie op geijkte momenten.

5.4 Voornemens Toekomstbestendig spoor



5.4.1 *Vooruitkijken en benutten van innovatie en digitalisering*

Met de nieuwe beheerconcessie wil IenW ProRail de ruimte geven én stimuleren om de kansen voor innovatie en digitalisering te verkennen en waar zinnig toe te passen. Dit beoogt IenW onder meer te bereiken door, opnieuw, in de beheerconcessie afspraken te maken over de mogelijkheid voor ProRail om experimenten en pilots uit te voeren. Daarbij onderzoekt IenW de mogelijkheid om nadrukkelijker aandacht te hebben voor het gesprek over opschaling en voor het verduidelijken van de rollen en verantwoordelijkheden van respectievelijk ProRail en IenW.

Innovatie en digitalisering zijn geen doelen op zich, maar een middel om te komen tot een veilig, betrouwbaar en beschikbaar spoor. Als de digitalisering van het spoor niet voortvarend wordt opgepakt, zorgt dit voor risico's ten aanzien van de continuïteit van het spoorsysteem, omdat oude onderdelen einde levensduur raken, en onderdelen en kennis schaarser worden. Het is van belang dat ProRail vooruitkijkt en mogelijke knelpunten, risico's, kansen en ontwikkelingen vroegtijdig signaleert, zodat zij goed is voorbereid op bijvoorbeeld ontwikkelingen in techniek, regelgeving, of het bereiken van het einde van de levensduur van gebruikte systemen en hierop anticipeert. IenW is daarom voornemens ProRail in de beheerconcessie te vragen een innovatie- en digitaliseringsagenda op te stellen en met IenW te delen, waarin ProRail ingaat op concrete initiatieven op het gebied van innovatie en digitalisering, en daarbij expliciteert hoe deze inspanningen samenhangen met de opgaven (zoals de modernisering van verouderde systemen) en ambities voor het spoorsysteem. Hierbij wordt ProRail gevraagd actief naar manieren te kijken om de benodigde aanpassingen aan processen en systemen voor verdere digitalisering zoveel mogelijk integraal op te pakken in de bestaande werkwijze. ProRail dient knelpunten op het gebied van het integreren van verdere digitalisering actief te bespreken met IenW. IenW wil ook bezien hoe ProRail haar signalerende en adviserende rol richting IenW optimaal kan invullen ten behoeve van beleidsmatige keuzes.

5.4.2 *Toekomstbestendig vervangen*

Bij vervanging van infrastructuur is één-op-één vervanging niet altijd de meest toekomstvaste keuze. Waar aannemelijk is dat toekomstige aanpassingen nodig zullen zijn, kan het verstandig zijn daar bij vervanging al op te anticiperen. Dit kan leiden tot hogere initiële kosten, maar wanneer daarmee latere ingrepen of aanvullende werkzaamheden worden voorkomen, kan dit op de langere termijn mogelijk ook kosten besparen en hinder beperken. De beschikbare middelen zijn beperkt en vragen om een zorgvuldige prioritering. Dat betekent dat per geval helder moet worden onderbouwd waar *toekomstbestendig* vervangen doelmatig is, wat de meerkosten zijn en welke toekomstige uitgaven daarmee naar verwachting worden vermeden. Een winstwaarschuwing is hier wel op zijn plaats, want extra investeringen kunnen niet generiek plaatsvinden. Middelen die in het ene project aanvullend worden ingezet, moeten elders worden gevonden en mogen niet ten koste gaan van noodzakelijke vervangingen op andere delen van het netwerk. IenW

wil samen met ProRail bezien of, en zo ja op welke wijze, kan worden gekomen tot een standaard werkwijze om zo veel mogelijk verbinding te zoeken tussen het bereiken van toekomstige beleidsdoelen en het maken van financiële afwegingen in het hier en nu.

5.4.3 Omgang met omgevingseffecten

Het beheer van de HSWI raakt aan uiteenlopende ruimtelijke, ecologische en maatschappelijke belangen. Daarom is het logisch dat ProRail niet alleen stuurt op de prestaties van het netwerk, maar ook aandacht heeft voor de omgeving van het spoor. IenW vindt het belangrijk dat ProRail, vanuit diens rol als buur, oog houdt voor omgevingseffecten en dat zij probeert deze binnen de bandbreedte van het redelijke tot een minimum te beperken. Voor omgevingseffecten bestaan deels wettelijke kaders waaraan ProRail zich moet houden, zoals de Omgevingswet. Wanneer er geen wettelijke kaders zijn, of wanneer er onderscheid zit tussen een verplichting en een ambitie of maatschappelijke noodzaak, dan kan het wenselijk zijn om aanvullende afspraken tussen ProRail en IenW vast te leggen. In het verdere concessieverleningsproces beziet IenW of, en zo ja welke eisen ten aanzien van het zijn van een goede buur in de concessie moeten worden vastgelegd.

5.4.4 Omgang met klimaatadaptatie

ProRail draagt bij aan het nationale doel uit het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie om in 2050 volledig waterrobuust en klimaatbestendig te zijn. Dit vraagt van ProRail structureel aandacht voor klimaatbestendigheid van het spoor. Inzicht in de risico's van extremere weersomstandigheden op de HSWI, én in de kosten en baten van mogelijke mitigerende maatregelen, is essentieel om weloverwogen keuzes te maken over welke risico's moeten c.q. kunnen worden voorkomen, beperkt of geaccepteerd. Dit vraagt zowel een beleidsmatige als een financiële afweging, gebaseerd op inzicht in de uitvoeringspraktijk. Het is essentieel dat IenW en ProRail hierover in gesprek gaan. In het verdere concessieverleningsproces beziet IenW welke afspraken een plek moeten krijgen in de nieuwe beheerconcessie om over en weer de benodigde informatie uit te wisselen ten behoeve van het maken van beleidsmatige en financiële afwegingen.

5.4.5 Verduurzaming mogelijk maken

Voor het behalen van de Europese en nationale klimaatdoelen, is een zorgvuldige omgang met grondstoffen noodzakelijk. De voorzetting van de ingezette transitie naar een circulaire economie is daarbij essentieel omdat hierdoor de waarde van grondstoffen zo lang mogelijk behouden blijft door hergebruik en recycling. De Europese Unie streeft naar een volledig circulair Europa in 2050. ProRail levert binnen de spoorsector een belangrijke bijdrage aan deze transitie. ProRail heeft zich ook gecommitteerd aan een CO_2-reductie van ten minste 25% in 2030 en volledige klimaatneutraliteit in 2050. Samen met IenW en Rijkswaterstaat voert zij de Strategie naar klimaatneutrale en circulaire rijksinfrastructuurprojecten (KCI) uit. Dat vraagt van ProRail dat zij duurzaamheid en circulariteit structureel meeneemt in de gehele keten, van ontwerp, inkoop en bouw tot beheer en onderhoud.

In de nieuwe beheerconcessie wil IenW komen tot afspraken die het structurele gesprek mogelijk maken tussen IenW en ProRail over gemaakte en nog te maken keuzes, prioriteiten en de voortgang op het gebied van klimaatneutraliteit en circulariteit. Daarbij onderzoekt IenW hoe de beheerconcessie ProRail kan stimuleren IenW tijdig te voorzien van plannen en beslisinformatie, zodat IenW kan afwegen welke inzet van financiële middelen doelmatig is en ProRail na die besluitvorming de uitvoering kan oppakken binnen de financiële kaders, deze monitort en hierover verantwoording aflegt.

5.4.6 Weerbaarheid

Gelet op het belang van het spoor voor het functioneren van onze samenleving en economie, én in het licht van de veranderde geopolitieke situatie, is weerbaarheid op dit moment een belangrijk thema. Naast het maatschappelijke belang van goederen- en reizigersvervoer, speelt het spoor een cruciale rol in de snelle en efficiënte verplaatsing van defensiematerieel en troepen van NAVO-lidstaten. Daarmee is aandacht voor de bescherming en continuïteit van het spoorsysteem onmisbaar.

Er lopen enkele beleidstrajecten waaronder de opvolging van het *Adviesrapport Impactanalyse Weerbaarheid en Militaire Mobiliteit* en de verplichtingen uit de vitaalbeoordeling van het spoor. In afwachting van deze beleidstrajecten, is IenW voornemens om in het verdere concessieverleningsproces te bezien of en welke afspraken in de concessie moeten worden vastgelegd over deze thema's.

6 Vervolgproces

Met voorliggend beleidsvoornemen geeft IenW inzicht in de (financiële-, juridische- en beleidsmatige) kaders en de beoogde doelen voor de nieuwe beheerconcessie. Na de publicatie van dit beleidsvoornemen start een gespreksronde met betrokken stakeholders. Allereerst vindt een brede (online)informatiebijeenkomst plaats, waarin IenW alle geïnteresseerden meeneemt in de inhoud van het beleidsvoornemen en het vervolgproces. Deze bijeenkomst is voor alle geïnteresseerden. Aanmelden kan via de website van de Rijksoverheid: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/openbaar-vervoer/afspraken-over-het-openbaar-vervoer/afspraken-met-prorail.

Vervolgens vindt een gespreksronde plaats met specifieke stakeholders en stakeholdergroepen. De gespreksronde is bedoeld om de voorgenomen beleidskeuzes die IenW beschrijft in dit beleidsvoornemen te toetsen bij stakeholders die een direct belang hebben bij de beheerconcessie. In de gesprekken verrijkt IenW diens beeldvorming met kennis en ervaring van stakeholders én krijgt IenW meer inzicht in verschillende keuzen die te maken zijn, met daarbij behorende overwegingen en consequenties.

Om de gespreksronde effectief te laten verlopen, is het uitgangspunt om zoveel mogelijk via de belangenorganisaties het gesprek te voeren. De eerste gesprekken worden gevoerd per stakeholdergroep (bijvoorbeeld reizigersvervoerders, goederenvervoerders, concessie-verlenende decentrale overheden, etc.). Bij thema's waar mogelijk verdieping op gewenst is kunnen vervolggesprekken worden ingepland. Hier worden partijen uitgenodigd op basis van de inhoud. De uitkomsten van de gespreksronde maakt IenW inzichtelijk en worden meegenomen bij de uitwerking van de concept-ontwerpconcessie.

De uitwerking van de concept-ontwerpconcessie is een intern proces van IenW waarbij voornemens en onderzoeksrichtingen uit het beleidsvoornemen worden vertaald in concept-concessieteksten. IenW betrekt ProRail hier actief bij. In deze uitwerking worden de inzichten uit de gesprekronde meegewogen.

De concept-ontwerpconcessie legt IenW formeel ter consultatie voor. Het streven is om dat medio 2027 te doen. Door middel van een openbare internetconsultatie kunnen alle geïnteresseerden een schriftelijke zienswijze indienen op de concept-ontwerpconcessie[42]. Voorafgaand aan deze consultatie organiseert IenW een online bijeenkomst voor alle geïnteresseerden om dit proces toe te lichten. De uitkomst van de consultatie wordt verwerkt in een Nota van antwoord (NVA) waarin IenW aangeeft hoe er met de zienswijzen wordt omgegaan én in hoeverre zienswijzen worden verwerkt in de definitieve beheerconcessie 2029.

[42] Zoals voorgeschreven in artikel 18, derde lid, Spoorwegwet.