



Ministerie van IenW
Directie Openbaar Vervoer en Spoor
Afdeling aansturing NS en ProRail
T.a.v. Joost Weekers

Contactpersoon Marten Westeneng
E: m.westeneng@dova.nu
M: 06 11 51 40 58
Datum 28 januari 2021

Onderwerp Reactie concept-beleidsvoornemen HRN-concessie

Beste Joost,

Graag maken wij – samen met de G4- van de gelegenheid gebruik om onze reactie te geven op het concept-beleidsvoornemen HRN-concessie. De HRN-concessie vormt een onmisbare schakel in het OV-systeem waar de gezamenlijke opdrachtgevers van het openbaar vervoer in Nederland (IenW, vervoerregio's en provincies) tot voor kort miljoenen mensen per dag van A naar B brachten. Ook in deze tijd blijft het OV een belangrijke factor voor hen die naar hun werk moeten of andere noodzakelijke reizen maken. Nu en ook na de coronacrisis staat het openbaar vervoer voor de grote uitdaging om Nederland bereikbaar, economisch sterk, duurzaam, leefbaar en gezond te houden. Het OV moet daarbij gesteld staan voor de ontwikkeling van Nederland op de middellange termijn. Goed openbaar vervoer is daarbij randvoorwaarde om 1 miljoen extra woningen te kunnen realiseren tot 2030. Het (zero emissie) openbaar vervoer is onmisbaar om klimaatdoelstellingen te realiseren. De coronacrisis geeft ons qua investeringen een korte adempauze om de noodzakelijke stappen daarvoor te zetten: we lopen niet langer achter de extreme groeicijfers aan, maar hebben de gelegenheid daar pro-actief richting op te geven. IenW heeft als systeemverantwoordelijke en concessieverlener een belangrijke sleutel in handen. Met deze nieuwe HRN-concessie ontstaat de kans om een sprong te maken en aan te sluiten op wat voor de toekomstige reiziger nodig is. We delen de gezamenlijke ambitie om de reiziger daarin een optimaal product te bieden van vertrek tot aankomst.

In deze reactie lichten we onze belangrijkste punten toe. Dat doen we -gelet op de korte reactietermijn- ambtelijk op basis van bestuurlijke uitgangspunten voor de HRN-concessie (maart 2020). Deze hebben wij gelet op de korte reactietermijn echter niet bestuurlijk kunnen toetsen, wat maakt dat we daarvoor een voorbehoud maken. Met de stakeholdersessie in maart 2020 zijn die uitgangspunten vanuit DOVA en de G4 ook van een nadere duiding voorzien. Daarnaast geven we ook afzonderlijk graag diverse tekstuele reacties mee, zodat jullie het beleidsvoornemen daarop kunnen verhelderen en in de uitwerking van het PvE mee kunnen nemen.

Beleidsvoornemen vol relevante ambities

Voordat we onze belangrijkste punten specifiek toelichten, spreken we eerst graag in het algemeen onze waardering uit voor het concept-beleidsvoornemen zoals dat er nu al ligt. Het bevat veel relevante ambities om de concessie verder te verbeteren. Die zijn noodzakelijk om de beoogde concessiehouder uit te dagen om de reiziger het beste te bieden. En om NS ook scherper aan te kunnen sturen op diens uitvoerende taken binnen het totale OV als één van de vervoerders. Als grootste concessiehouder komt NS hierin een belangrijke rol toe.

1. Toekomstbeeld OV vertalen in ambitieuze eisen voor de Hoofdrailnetconcessie

De HRN-concessie dient een bijdrage te leveren aan de **maatschappelijke (ruimtelijke) opgaven** rondom economie, woningbouw en leefomgeving en invulling geeft aan de vijf doelen richting 2040 voor het OV conform contourennota en de uitwerking daarvan in de Ontwikkelagenda en de diverse vervolgstudies (conform werkplan 2021). De vraag daarbij is nog wel hoe de inzichten daaruit (onder meer vanuit drie netwerkvarianten en diverse corridorstudies) mee worden

genomen in de ontwikkelrichting voor de periode 2030-2040 en welke invloed daarop vanuit decentrale overheden mogelijk is. De verwijzing naar de LTSA (2014) doet daarin overigens gedateerd aan (p. 10).

Uitgangspunt naar de toekomst toe blijft volgens het Toekomstbeeld OV groei aantal reizigers en een verwachte consolidatie van het OV-gebruik in 2025 ten opzichte van 2019. Dat vraagt focus in uitbouw van regionale (stedelijke) mobiliteit, versnellen tussen landsdelen en internationale verbindingen waar naast trein ook nadrukkelijk gekeken kan worden naar aanvullende, flexibelere OV-producten als BRT. In het beleidsvoornemen in het voorstel worden hoogfrequente verbindingen op de landelijke stedenring sterk uitgelicht (p. 10). De **andere onderdelen van Toekomstbeeld OV**, waaronder het stedelijk (sprinter) OV-netwerk en versnellen tussen Randstad en landsdelen met directe verbindingen komt niet (duidelijk) terug, terwijl ook dit (concurrerende) ruimte op de HSWI vergt én tevens belangrijke opgaven zijn vanuit het Toekomstbeeld OV. Dat doet onvoldoende recht aan de minstens zo belangrijke functie van met name het Sprinternetwerk in de bereikbaarheid van de steden binnen hun stedelijk netwerk en de lange verbindingen tussen economische kerngebieden buiten de stedenring en over de grens. Die belangrijke functie in de bereikbaarheid van steden verdient een prominentere plek. Anders lopen we het risico dat net als nu de aandacht vooral op het (winstgevende) IC-product wordt gericht. Hoe vindt binnen het Toekomstbeeld OV de afweging plaats als belangen botsen? En hoe wordt daarin voorkomen dat voor NS renderende afspraken (bijvoorbeeld over een hoogfrequent IC-netwerk) daarop beperkend uitwerken in andere mogelijkheden voor de toekomst?

Voor wat betreft het **internationaal spoorvervoer** (p.8) wordt onvoldoende duidelijk wat de (potentiële) rol van de HRN-vervoerder/NS hierin is. Waar open toegang op het relatief drukke nationale spoor zoveel mogelijk wordt afgehouden, lijkt open toegang op de relatief dunne internationale verbindingen de regel. Toch is ook daar het meeste al bezet en het is niet goed voorstelbaar hoe open toegang hier – met minimale reizigersaantallen – effectief moet gaan functioneren. Voor (kort) grensoverschrijdende verbindingen zijn vanuit de decentrale overheden meer zekerheden gewenst. Wanneer NS een rol rond grensoverschrijdend vervoer behoudt, dan is de investering rondom multicourant materieel een belangrijke randvoorwaarde, omdat onder de huidige concessie daardoor grensoverschrijdende verbindingen moeizaam tot stand komen. Verder is de betrokkenheid van NS bij kort grensoverschrijdend verkeer niet erg groot. De meeste verbindingen worden in de praktijk verzorgd door buitenlandse vervoersondernemingen, vaak als uitlopers van buitenlandse regionale concessies, met veelal directe betrokkenheid van onze decentrale overheden. Onduidelijk is wat lenW hiermee precies beoogt in de nieuwe HRN-concessie, mede in relatie tot het Toekomstbeeld OV.

Ten aanzien van de **frequenties** met minima en maxima is er waardering voor de gekozen insteek. De vervoerder wordt verplicht adaptief in te spelen op ontwikkelingen. Het lijkt ons daarbij wenselijk om toe te voegen dat het oordeel van lenW hierin bepalend en doorslaggevend is. De vraag is wel welke systematiek gehanteerd wordt om tot frequentieverhogingen te komen. Graag denken we mee over deze systematiek. Het zou verder wenselijk zijn de formulering over gewenste groei (onder meer ten behoeve van verstedelijking) verder te harden, om zo de afweging veel breder te trekken dan de financiële businesscase van het betreffende product in de minder rendabele aanloopfase. Om qua maximale frequenties niet klem te komen ten opzichte van de gewenste ontwikkeling, bijvoorbeeld als gevolg van infra-uitbreidingen, lijkt een herijking op deze maxima bij de midterm review een waardevolle toevoeging. Jullie uitgangspunt is verder dat de huidige dienstregeling de vervoersmarkt qua minimum voldoende dekt. Pre-corona was dit in de hyperspits overigens op lang niet alle trajecten (in Randstad en daarbuiten) het geval en ligt hier een koppeling met de zitplaatskans voor de hand. Daarnaast is de vraag op welk niveau frequenties voorgeschreven gaan worden (product, lijn, punt-punt, station) en of het beleidsvoornemen daarop aangescherpt kan worden. Eerste onderzoeken -van o.a. NS in samenwerking met universiteiten- geven aan dat een deel van de reizigers denkt straks structureel ander reisgedrag te kennen. Is er zo nodig een prikkel in te bouwen om het vervoer in te richten naar piek en ook daarin variëteit aan te kunnen brengen qua frequenties per dag om optimaal aan te sluiten op de vraag? Naast frequenties zien we het aspect **reistijd** niet terug in het beleidsvoornemen. We zien graag dat de stilstandtijd (bijvoorbeeld als gevolg van uitbuigingen) zoveel mogelijk wordt beperkt.

In het beleidsvoornemen mag nog sterker naar voren komen dat het **IC-product en het Sprinter-product vervoerkundig** gezien **nogal verschillende functies** hebben. Het zou het overwegen waard zijn om deze ook op een andere manier aan te sturen. Met name bij het Sprinterproduct is integraliteit met verstedelijking en een nauwe vervlechting met het BTM-netwerk van belang. Nauwe afstemming met de decentrale overheden is daarin gewenst met een rol in de aansturing van het Sprinterproduct, omdat deze veelal een vervoerkundige rol vervult op het schaalniveau van de regio. We zien graag dat dit nader uitgewerkt wordt en denken daar graag over mee in een vervolgsessie.

2. Gelijkwaardige samenwerking op het spoor tussen concessieverleners onderling en een gelijkwaardige aansturing van alle vervoerders en ProRail

De HRN-concessie maakt onderdeel uit van het stelsel Wp2000, wat vraagt om een soortgelijk aansturingproces als andere concessies. De prijs van inbesteden is voor de vervoerder daarbij volledige transparantie. IenW wil een **betere informatievoorziening en transparantie in data** van NS (pag. 15), hiermee wil IenW aansluiten op een ontwikkeling die is ingezet bij concessies die door decentrale overheden zijn verleend. Dit is een belangrijke verbetering die vanuit ons waardering oogst. Wij onderschrijven het belang van de gewenste verbetering van transparantie naar decentrale overheden. Dit vraagt tegelijkertijd wel heldere kaders. Als decentrale overheden zien we transparantie als cruciaal element voor het vervullen van onze rol als concessieverlener van regionale trein en BTM. Ook voor regionaal mobiliteitsbeleid in het algemeen en in de ruimtelijke ordening is het onontbeerlijk. Dat dit verandert in een situatie waarin het een uitzondering is dat bepaalde informatie niet gedeeld wordt, is zeker een verbetering. Zo is het bijvoorbeeld voor sociale veiligheid wenselijk als de HRN-concessiehouder data over sociale veiligheid deelt met de BTM-concessiehouders. Het lijkt logisch om te verankeren dat de noodzakelijkheid van het delen van data bepaald wordt door IenW en dit recht binnen afgesproken kaders ook voor decentrale overheden geborgd wordt. NS wordt gewaarschuwd om in haar materieelbeleid rekening te houden met de functionele consequenties voor de infrastructuur om zodoende (onnodige) aanpassingen daaraan te vermijden. Omgekeerd zou dat ook moeten gelden: ProRail zal in het beheer van de infrastructuur moeten voorkomen dat NS onnodig (deel)vloten moet aanhouden om infra-tekortkomingen het hoofd te bieden. Zo niet dan werkt dat negatief uit voor de concessiewaarde. Dit vergt ook van de zijde van ProRail en IenW transparantie t.a.v. infrabeheer (kwaliteit en functiebehoud)

Daarnaast is de HRN-concessie belangrijk om regionale doelstellingen waar ook het Rijk baat bij heeft kracht bij te zetten. De HRN-concessie hangt onlosmakelijk samen de verstedelijkingsopgave, klimaatambities, de concurrentiepositie van Nederland en diens stedelijke regio's, het meedoen van mensen met een beperking en het faciliteren van reizigers in gebieden met weinig vervoersvraag. Deze **brede maatschappelijke belangen** worden in het beleidsvoornemen beperkt geïdentificeerd, inclusief de positie van andere ministeries (EZK, SZW en BZK) daarin.

Het feit dat de omvang van de HRN-concessie door IenW wordt begrensd roept daarnaast diverse **samenwerkingsvraagstukken** op. Het zorgt voor een verschuiving in de positie van de vijfhoek van IenW, ProRail, decentrale overheid, HRN-concessieverlener en regionale vervoerder. Zeker waar er nadrukkelijk samenhang is met gedecentraliseerde regionale treindiensten. De vraag is wat dit betekent in de afweging van ProRail bij de diverse capaciteitsaanvragen. Welke invloed heeft de inperking van de vrijheden van NS ten aanzien van het te rijden dienstregeling en frequenties op de "ruimte voor samenwerking" met decentrale overheden? Is er bijvoorbeeld nog ruimte om aanvullende contracten af te sluiten (bv nachtnetten)? En met wie voeren we als regio straks het gesprek over dienstregelingen en uitbreiding van Sprinterdiensten (i.r.t. knooppuntontwikkeling) in relatie tot de capaciteit voor IC's: NS, ProRail of IenW? En hoe borgen we die **samenwerking** hierin **als gezamenlijke concessieverleners onderling** als het gaat om de totstandkoming van nieuwe concessies? Het komt er op aan om bepaalde ontwikkelingen van te voren over en weer met de andere concessieverleners af te stemmen. Het is wenselijk dat afstemming over wat IenW en regionale concessieverleners aan eisen stellen/wensen vooraf plaats vindt, voordat een vervoerder daarover op een gegeven moment op de stoep staat, bijvoorbeeld daar waar het gaat om het differentiëren van tarieven, reisassistentie of sociale veiligheid. Juist in die samenwerking liggen kansen om (onnodige) paralleliteit te voorkomen of elkaar onnodig te beconcurreren. Ook wil IenW blijkens het beleidsvoornemen vanuit haar systeemverantwoordelijkheid blijven sturen op de **logistieke indeling van het netwerk**, ook als dit ten koste moet gaan van belangen van individuele vervoerders. Dit kan verstrekkende netwerkeffecten hebben waar de decentrale overheid bij voorbaat op achterstand staat. Het ontnemt regionale overheden soms namelijk de mogelijkheid een gelijkwaardige zeggenschap op treindiensten goed vorm te geven, terwijl die vaak de ruggengraat van het regionaal OV-product vormen. In het verleden zijn hiervan in de regio (onder meer bij OV-SAAL) wrange vruchten geplukt. Het is dan ook goed dat IenW voornemens is om de sturing en coördinatie van het spoorstelsel tegen het licht te houden. Het spreekt voor zich dat wij als decentrale overheden daar graag nauw (bestuurlijk) bij betrokken worden, ook om voor diverse taken heldere afspraken en een bijbehorende governance in te richten om dergelijke knelpunten te ondervangen.

We ondersteunen het voornemen om in het investeringsbeleid van NS aan te sturen op **optimaal gebruik van infra-investeringen** als eerste goede stap. Het ziet er onder meer op toe dat NS geen investeringsbeslissingen neemt die tot onnodig hoge kosten voor de infrastructuurbeheerder leiden. Andersom dient ook ProRail ervoor te zorgen dat er transparantie is naar vervoerders toe over kwaliteit en functiebeheer van de spoorinfra om desinvesteringen te voorkomen, inclusief een helder toekomstperspectief ten aanzien van ERTMS en TEV zodat NS en andere regionale

vervoerders daar in materieelinvesteringen verstandige keuzes in kunnen maken. Dat helpt om grote systeemsprongen van de grond te krijgen. Het verder optimaliseren van investeringen in het totale OV-systeem is soms in het belang van de reiziger en belastingbetaler een nog betere keuze. Ook het Toekomstbeeld OV heeft de intentie over de systemen heen te kijken naar optimalisaties in de bediening van de deur-deur vervoersmarkt. De vraag is hoe dit tot uiting komt in de HRN-concessie?

Los daarvan merken we op dat er nog(?) geen richting wordt gegeven op de **verdeling van voorkomende risico's** over de partijen IenW, ProRail, NS en de reiziger.

3. Optimale deur-tot-deurreis waarvan vervoer over spoor integraal onderdeel uitmaakt

In het belang van de reiziger en een optimale deur-tot deurreis is het aan de orde om uniformerende besteksteksten op te nemen. Daarbij kan er nog onderscheid gemaakt worden tussen fysieke en digitale voorzieningen om de reiziger een betrouwbare en ontzorgde reis te bieden. Zo is het een goede stap dat het NS product "**MaaS-waardig**" moet zijn. Nu NS zich begeeft op de MaaS-markt, kan NS snel de grootste MaaS-aanbieder worden. Dit betekent dat NS in theorie ook productverkoper kan worden van veel regionaal OV. Bij de MaaS-waardigheid van het NS-aanbod hoort ook een non-discriminatoire prijsbeleid naar MaaS-aanbieders. Niet duidelijk in het beleidsvoornemen is welke rol IenW hierin voor NS ziet weggelegd.

Er zijn ook een aantal onderwerpen waar nog een kans liggen in het kader van de HRN-concessie met dit beleidsvoornemen en nog onbenoemd zijn gebleven. Onze wens is hier wel op in te gaan in het beleidsvoornemen.

- **Single-check in check-out** biedt een kans om het aantal verschillende **in/uitcheckpalen** van diverse vervoerders terug te dringen.
- Het wegnemen van **tariefdrempels** tussen HRN en het overige OV. Bij overstappen zou de reiziger het OV als één geheel moeten zien: voor integratie van het OV voor reizigers is een regionaal tarievenkader voor het stadsgewestelijke spoorvervoer gewenst.
- het **tarievenbeleid**: voor de reiziger is het reizigerstarief een van de belangrijkste uitkomsten van beleid. Omdat NS geen exploitatiesubsidie krijgt, zijn ook alle kosten die IenW berekent aan NS direct van invloed op de hoogte van het tarief. De zgn. concessievergoeding, de HSL-heffing en de gebruiksheffing zijn zo directe kostenverhogende factoren die NS via de reiziger terug moet halen.
- **Tariefintegratie** en mogelijke samenwerking en innovatie: een gelijke basis voor tariefberekeningen en mogelijk geïntegreerde tariefproducten.
- Ook **geïntegreerde informatievoorziening** aan reizigers is het benoemen waard: ketenreisinformatie, inclusief alternatieve reisopties bij vertragingen en calamiteiten.
- **Samenwerking deur tot deurreis** de aanhaking met het regionale OV en de samenwerking daarover wordt gemist. Naast fiets, MaaS en anders betalen neemt in de deur-tot-deurreis ook de regionale BTM een belangrijke plaats in.
- **Overstaprelaties** op een multimodale reis, dus niet alleen trein-trein, maar ook van/naar BTM: Gaan we in TBOV en in HRN belangrijke **overstaplocaties** benoemen en daar gezamenlijk afspraken over maken?
- **Branding**: Hoeveel ruimte is er in de concessie om afspraken te maken over regionale branding
- **communicatie** bij verstoringen en het vervangend vervoer waarin klantwaardering en kwaliteit achterblijven terwijl een verplichtend pad naar verbetering niet vermeld wordt

4. Faciliteren van ontwikkeling van knooppunten, zeker ook vanuit maatschappelijk oogpunt

Het komt er op aan de maatschappelijke functies van hubs/knooppunten (gebiedsontwikkeling, gebiedsontsluiting) te faciliteren. De stationsagenda moet daarin een belangrijke rol krijgen. De ontwikkeling van stations vindt voornamelijk plaats daar waar de meeste reizigers komen en de reizigersgroei het grootst is. Dit is hard nodig om de groei op te vangen. Om tot een hoger klantoordeel in het OV te komen over de gehele breedte, is ook de ontwikkeling van kleinere stations en knooppunten (waar deels alleen regionale vervoerders rijden) een belangrijke maatschappelijke opgave waarvoor meer aandacht nodig is. De **sturing op de ontwikkeling van knooppunten** komt niet duidelijk terug in dit beleidsvoornemen, terwijl daar een grote opgave ligt. Zeker ook op de bijna 200 stations waar NS Stations wel eigenaar is, maar enkel regionale overheden het treinvervoer aanbieden. Graag worden we als decentrale overheden betrokken bij deze integrale belangenafweging, om ook de publieke belangen van de decentrale overheden hierin mee te nemen, zoals het regionale OV en knooppuntontwikkeling. Onderbelicht in het beleidsvoornemen is de rol van NS ten aanzien van (exploitatie van) **fietsenstallingen en het aanbod van deelmobiliteit**. Fietsenstallingen maken integraal onderdeel



uit van knooppuntvoorzieningen, waar ook de exploitatie bij hoort. Voor een concurrerend aanbod voor reizigers is het wenselijk om in deelmobiliteit een einde te maken aan verworven monopolies van NS (onder meer in stallingen).

Tot slot

Gelukkig werken we in de afgelopen jaren steeds nauwer samen om de reiziger het beste OV te bieden. Het is goed om ook in de HRN-concessie en in de vraagstukken op het gebied van marktordening nauw en **gezamenlijk op te blijven trekken**. De afgelopen jaren hebben we daar met plezier onze bijdrage aan geleverd. Als samenwerkingsverband DOVA zetten wij ons met alle provincies, vervoerregio's én de G4 ook de komende tijd graag in om onze bijdrage te leveren om de sprong die met de HRN-concessie te maken is ook daadwerkelijk te verwezenlijken. Onze ervaring met in- en aanbesteding en concessieverlening stellen we daarvoor dan ook met plezier beschikbaar.

Graag vragen wij ook nadrukkelijk aandacht voor een **goede bestuurlijke betrokkenheid van de decentrale overheden** ten aanzien van de vervolproducten op het gebied van de HRN-concessie en marktordening. Zo kunnen we ook bestuurlijk -als gezamenlijke opdrachtgevers van het openbaar vervoer- er het mooiste van maken voor de reizigers en de samenhang binnen het multimodale mobiliteitsnetwerk scherp voor ogen houden. Bovendien stelt dat ons in de gelegenheid de HRN-concessie te verbinden aan de grote, bredere nationale en regionale beleidsopgaven van onder meer verstedelijking en verduurzaming. Om krachten te bundelen en nadrukkelijk ook proactief OV-aanbod te faciliteren vooruitlopend op verwachte of gewenste toekomstige ontwikkelingen.

Met vriendelijke groet, namens de provincies, vervoerregio's en G4,

Marten Westeneng
Samenwerkingsverband DOVA