

Vergaderjaar 2023–2024

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 1176

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 december 2023

Na een intensief proces met betrokkenheid van uw Kamer en diverse bij het openbaar vervoer (ov) betrokken partijen, ben ik blij u te kunnen informeren dat de nieuwe concessie voor het Hoofdrailnet (HRN) voor de jaren 2025–2033 onder de huidige regelgeving aan de Nederlandse Spoorwegen (NS) is gegund. U treft de concessie bijgevoegd aan.¹ Daarnaast informeer ik uw Kamer met deze brief over de wijze waarop de voor de concessie relevante toezeggingen en aangenomen moties uit het commissiedebat over de ontwerpconcessie van 26 september jl. en uit het daaropvolgende tweeminutendebat van 3 oktober jl. in deze concessie zijn verwerkt.

Met deze concessie zorg ik dat de dienstverlening op het HRN, ondanks de onderstaande moeilijke omstandigheden, meerwaarde aan de reiziger blijft bieden. De coronapandemie heeft nog steeds gevolgen voor het gebruik van het ov. De reizigersaantallen zijn nog niet op het niveau van 2019. Dat zal naar verwachting nog jaren duren. Bovendien is het reizigersgedrag structureel veranderd. Veel forenzen werken immers structureel meer thuis. Daarnaast hebben een hoge inflatie en daarmee gestegen kosten grote invloed op de bedrijfsvoering van NS. Tegelijkertijd is het belangrijk dat het ov weer opkrabbelt. Ik zie ook dat dit weer gebeurt. Het ov is van vitaal belang voor miljoenen Nederlanders. Bereikbaarheid vind ik een basisrecht en het ov is een belangrijk middel om invulling te geven aan dat recht. Ik vind het daarom van groot belang dat reizigers kunnen rekenen op een betrouwbare en kwalitatief goede dienstverlening op het spoor. Daar draagt deze concessie aan bij.

¹ Zie bijlage 1 bij deze brief.

Beleidsdoelen, context en gevolgd proces

De concessie geeft invulling aan de beleidsdoelen zoals uitgewerkt in het beleidsvoornemen.² Zoals bekend zijn de nationale en internationale groeiambities in de Lange Termijn Spoor Agenda en het Toekomstbeeld OV hierbij leidend. Het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer is een essentieel onderdeel daarvan. Het spoor is namelijk één van de dragers voor het realiseren van de verstedelijkings- en woningbouwopgave waar we voor staan. Met een betrouwbaar spoornetwerk en een herkenbare, betrouwbare en kwalitatief goede dienstverlening, is en blijft Nederland goed bereikbaar en worden kansen gecreëerd om de duurzaamheidsambities te verwezenlijken.

Door verschillende uitdagingen is het nodig om hierbij keuzes te maken. Door de verminderde reizigersvraag, hogere kosten bij NS, beperkte budgettaire ruimte bij de overheid, de kwetsbaarheid van ons spoorstelsel en de aankomende grootschalige werkzaamheden, verlang ik van NS dat zij zich richt op het behouden van het huidige kwaliteitsniveau, kostenbeheersing en het optimaliseren van het treinaanbod. Vervolgens kan binnen de nieuwe concessie het aantal treinen verder groeien en kan het spoorvervoer stap voor stap worden verbeterd.

Voordat ik stilsta bij de verwerking van de moties en toezeggingen wil ik graag mijn dankbaarheid uitspreken richting de verschillende stakeholders die de afgelopen jaren betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van de uiteindelijke concessie. Het is een lang proces geweest, waarbij zij op meerdere momenten in de verschillende fases (beleidsvoornemen, programma van eisen, ontwerpconcessie) waardevolle input hebben geleverd. Tegelijkertijd kijken we vooruit naar het komende jaar, waarin de concessie geïmplementeerd zal worden. Na de implementatie volgt dan de beheerfase. Ik heb er vertrouwen in dat de samenwerking tussen mijn ministerie en NS goed zal zijn en dat de reiziger kan profiteren van de afspraken in de nieuwe concessie. Dit alles vergt natuurlijk nieuwe inspanningen, ook voor mijn opvolger.

In het afgelopen jaar zijn er samen met NS intensieve gesprekken gevoerd om tot een sluitende businesscase voor de nieuwe concessie te komen. De businesscase van NS is op verschillende momenten door externe partijen gevalideerd. Ook heeft een review plaatsgevonden naar besparingsmogelijkheden in de bedrijfsvoering van NS. Daarnaast is door een extern bureau onderzocht of de gemaakte afspraken in lijn zijn met de Europese staatssteunregels, zoals opgenomen in de PSO-Verordening en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. De resultaten van de uitgevoerde financiële onderzoeken zijn samengevat in bijgaand rapport.³ Dit rapport biedt inzicht in de stappen die in het afgelopen jaar zijn doorlopen om tot een sluitend financieel kader te komen en de betrouwbaarheid van de businesscase te toetsen. In mijn beoordeling is er sprake geweest van een zorgvuldig proces.

Tot slot wil ik hier nogmaals vermelden dat deze concessie onder de huidige Europese regels onderhands is gegund.⁴ Onderhands gunnen blijft ook vanaf 2024 mogelijk, maar daarvoor gelden dan nieuwe, strikte voorwaarden van de PSO-Verordening, waarbij de keuze voor onderhandse gunning onderbouwd moet worden.

² Kamerstuk 29 984, nr. 930.

³ Zie bijlage 2 bij deze brief.

⁴ Kamerstuk 29 984, nr. 1126.

Aanpassingen in de concessie en aanpalend beleid als gevolg van de aangenomen moties

Naar aanleiding van de aangenomen moties van uw Kamer en diverse toezeggingen hebben, binnen de overeengekomen financiële kaders, nieuwe gesprekken plaatsgevonden met verschillende relevante partijen, waaronder natuurlijk NS. De insteek van mij en NS bij deze gesprekken is geweest om de door uw Kamer aangenomen moties en de toezeggingen zo goed mogelijk te

verwerken in de uiteindelijke concessie, ten opzichte van de ontwerpconcessie die in augustus jl. met uw Kamer is gedeeld.⁵ Tegelijkertijd moest ik deze gesprekken voeren binnen de bestaande financiële kaders, zoals ook tijdens het commissie- en tweeminutendebat met uw Kamer gedeeld. De gesprekken met NS over de uitvoering van de aangenomen moties waren nodig. Ten eerste om feitelijke input van NS te krijgen over de impact van het uitvoeren van de moties. Ten tweede omdat de concessie het karakter van een contract tussen twee partijen heeft. Ik kan niet eenzijdig wijzigingen in de concessie doorvoeren.

Op basis van het gesprek dat ik met uw Kamer heb gevoerd over de ontwerpconcessie, en rekening houdende met de financiële kaders, ben ik uiteindelijk tot onderstaande weging gekomen bij de aangenomen moties. Ik ga hieronder per thema op de aangenomen moties en toezeggingen in.

Volume

Minimale bediening, frequentieverhogingen en afspraken over afbouw van de dienstregeling

Ten aanzien van het volume heeft uw Kamer op verschillende manieren verzocht om NS via de concessie te verplichten een hogere minimale bediening te verzorgen. Zo is mij gevraagd om mij in te spannen voor frequentieverhoging op bestaande infrastructuur buiten de Randstad met inzet voor een minimale frequentie per traject van twee keer per uur, zeven dagen in de week.^{6 7} Daarnaast is mij verzocht om in de nieuwe concessie te borgen dat frequenties ten minste gelijk liggen aan de frequenties van de huidige concessie en dat ook voor de vroege ochtend (tussen 05:00 en 06:00 uur) en de late avond (tussen 00:00 en 01:00 uur) eisen in de concessie worden opgenomen.⁸ Tot slot heeft uw Kamer verzocht de in de eerdere motie van de leden Van der Graaf en van der Molen⁹ gevraagde uitbreiding van het nachtnet in het weekend reeds in 2024 te onderzoeken en niet pas bij de midterm review.¹⁰

Op basis van deze moties heb ik een aantal aanscherpingen aangebracht in de concessie. De minimumbediening die is opgenomen in bijlage 10 in combinatie met bijlage 7 is aangepast. Er is hierbij zo veel mogelijk aangesloten bij de huidige dienstregeling die wordt gereden in de avonden en weekenden. Dat betekent dat voor stations waar in de ontwerpconcessie een minimale bediening van één keer per uur werd geëist, maar de huidige minimale bediening twee keer per uur is, nu een minimale bediening van twee keer per uur is vastgelegd. Daarnaast heb ik de treinen geborgd die nu rijden in de vroege ochtend (voor 06:00 uur) en

⁵ Kamerstuk 29 984, nr. 1126.

⁶ Kamerstuk 29 984, nr. 1138.

⁷ Kamerstuk 29 984, nr. 1147.

⁸ Kamerstuk 29 984, nr. 1140.

⁹ Kamerstuk 29 984, nr. 1063.

¹⁰ Kamerstuk 29 984, nr. 1154.

de laatste treinen (na 00:00 uur). Ook deze zijn opgenomen in de concessie. In de concessie is specifieker omschreven in welke gevallen NS kan verzoeken tot ontheffing van de minimale bediening en hoe zij deze verzoeken dient te motiveren. Bij de afweging zal ik de maatschappelijke belangen (zoals de gevolgen voor de bereikbaarheid voor de reizigers) en de (financiële) gevolgen voor NS meewegen. Tevens heb ik in de concessie de te volgen stappen aangescherpt in het geval dat NS minder treinen rijdt dan in de volumekaarten opgenomen. Zo is nauwkeuriger omschreven volgens welk proces NS tot 9 procent van de dienstregeling mag afschalen als gevolg van een achtergebleven vervoervraag en wat mogelijkheden zijn om te besluiten niet af te schalen ondanks een achtergebleven vervoervraag. NS is en blijft gerechtigd om de dienstverlening binnen specifieke tijdvakken op en af te bouwen. Over uitbreiding van het nachtnet ben ik conform de wens van uw Kamer al in de afgelopen periode in gesprek gegaan met NS. Uit dit gesprek blijkt dat het uitbreiden van het nachtnet met één extra rit op één avond naar middelgrote steden in alle landsdelen (Dordrecht, Amersfoort, Vlissingen, Arnhem/Nijmegen, Groningen etc.) circa € 1,5 tot € 2 miljoen per jaar zou kosten. Deze som is nog exclusief de kosten voor extra beveiliging voor stations. Ik heb de uitbreiding van het nachtnet hiermee verkend, maar uitvoering ervan is op dit moment financieel niet haalbaar. Ik beschouw deze moties hiermee afgedaan.

Daarnaast heeft uw Kamer gevraagd om de bediening in de avond van Alkmaar naar Den Helder op twee keer per uur vast te leggen, ook na 22:30 uur. Tevens vraagt de motie¹¹ om ontheffing voor alle eindstations opnieuw te beoordelen. De avondbediening van Alkmaar naar Den Helder is vastgelegd op twee keer per uur. Ik heb ook de ontheffingen op eindstations laten beoordelen. Om deze in de late avond op eindstations ongedaan te maken, betekent dit dat er extra treinen moeten rijden. Dit zou extra kosten met zich meebrengen, die ik op dit moment niet op mijn begroting beschikbaar heb. Daarom heb ik hier niet voor gekozen, maar is wel de huidige bediening geborgd als minimale bediening. NS kan niet zomaar onder deze minimale bediening zakken. Daarmee kom ik mijns inziens tegemoet aan hetgeen de motie van mij verlangt.

De dienstverlening van en naar het Noorden

Uw Kamer heeft op verschillende manieren aandacht gevraagd voor de dienstverlening van en naar Groningen: uw Kamer heeft verzocht een derde en vierde intercity per uur toe te voegen van Zwolle naar Groningen¹², om inspanning te plegen voor een derde en vierde intercity per uur van de Randstad naar Groningen¹³ en/of om in te zetten op een verbeterde (sprinter-)dienst.¹⁴ Tevens heeft uw Kamer verzocht om ruimte te houden voor open toegang, daar waar NS geen verbindingen operationeel kan maken.¹⁵ Zoals ik tijdens het commissiedebat kenbaar heb gemaakt, betekent het toevoegen van verbindingen aan de concessie dat er meer financiële middelen nodig zijn dan op dit moment beschikbaar. Tevens betekent het dat de infrastructuur moet worden aangepast. De extra kosten voor een derde en vierde intercity per uur van en naar Groningen zijn naar verwachting maximaal € 10 miljoen per jaar voor exploitatie (op basis van een onderbouwing door NS, afhankelijk van het aantal treinen dat gereden wordt) en meer dan € 100 miljoen voor noodzakelijke aanpassingen in de infrastructuur (overwegen, tractie-

¹¹ Kamerstuk 29 984, nr. 1136.

¹² Kamerstuk 29 984, nr. 1162.

¹³ Kamerstuk 29 984, nr. 1135.

¹⁴ Kamerstuk 29 984, nr. 1144.

¹⁵ Kamerstuk 29 984, nr. 1155.

energievoorzieningen en mogelijk baanstabieleit) om structureel meer treinen te kunnen laten rijden (op basis van eerder advies door ProRail over ontwikkelstappen in Noord-Nederland¹⁶). Deze infrastructurele aanpassingen moeten eerst nader onderzocht worden. In de lopende pre-verkenning «Maatregelen rondom Meppel» wordt ook de derde en vierde intercity van en naar Groningen betrokken. De gevraagde verbetering van sprinterdiensten kan niet subsidieeloos door NS worden gereden. Deze middelen zijn op dit moment niet beschikbaar op de begroting van mijn ministerie.

Tegelijkertijd acht ik de dienstverlening van en naar het Noorden, en zekerheid hierover voor reizigers, van groot belang. Daarom heb ik, naar aanleiding van deze moties, de mogelijkheden om de verbindingen gedurende de looptijd van de concessie te ontwikkelen wel opgenomen in de concessie. Er is opgenomen dat de concessieverlener en NS zich inspannen om voorafgaand aan de midterm review (in 2029) zicht te krijgen op de wijze waarop en per wanneer (deels) uitvoering gegeven kan worden aan deze moties. Ik heb tevens opgenomen dat ik, samen met NS, in overleg zal treden met ProRail om in kaart te laten brengen welke infrastructurele aanpassingen al dan niet nodig zijn voor de (gedeeltelijke) uitvoering van deze moties. Ik bepaal vervolgens of het voorstel van NS mee wordt genomen in de midterm review en de bijstelling van het volume van de concessie.

Daarnaast heb ik de afgelopen periode het gesprek met Arriva voortgezet over de sprinterdiensten naar het Noorden en de wijze waarop dit wordt georganiseerd. Zoals uw Kamer weet, heeft Arriva aangeboden de sprinterdiensten naar het Noorden aan te bieden in open toegang. Ik kom echter tot de conclusie dat opentoegegangvervoer op deze lijnen op dit moment niet met een voldoende mate van zekerheid kan voorzien in de vereiste continuïteit en de garantie dat gedurende de concessieperiode niet wordt afgeschaald. Ik wil voorkomen in een situatie terecht te komen waarbij ik genoodzaakt zou zijn tussentijds en op korte termijn vervangend essentieel ov te organiseren. Dat is niet in het belang van de reiziger. Tegelijkertijd zie ik de (potentiële) meerwaarde van deze dienstverlening in het Noorden. Marktwerking kan hierbij een instrument zijn om in de toekomst de reiziger een optimale reis te bieden. Daarom zal ik wel met Arriva en andere aanbieders in gesprek blijven, wat kan leiden tot aanpassingen bij de midterm review in 2029. Zo kan ik besluiten om de huidige sprinterdiensten uit de concessie te halen en ze bijvoorbeeld via decentralisatie uit te laten voeren. Hierbij wordt onder andere het uitgangspuntenkader decentralisaties gebruikt.¹⁷ Daarnaast sluit ik niet uit dat in 2029 wel mogelijkheden zullen bestaan om de sprinterdiensten op duurzame wijze in open toegang uit te voeren. Immers indien met open toegang, of andere vormen van concurrentie op het spoor, het belang van de reiziger is gediend, staat het kabinet hiervoor open. Op deze manier houd ik de (verbeterde) dienstverlening van en naar het Noorden ook gedurende de concessie op de agenda.

Minimale bedieningstijden

Tijdens het commissiedebat van 26 september jl. (Kamerstuk 29 984, nr. 1163) heb ik de leden De Hoop (PvdA) en Van der Graaf (CU) toegezegd om in een brief terug te komen op de dienstregeling en minimale bedieningstijden betreffende de verbinding Zwolle–Leeuwarden–Groningen.¹⁸ Deze brief is op 29 september jl. met uw Kamer gedeeld.¹⁹

¹⁶ Dit rapport is aan uw Kamer gestuurd met Kamerstuk 29 984, nr. 1126.

¹⁷ Kamerstuk 29 984, nr. 1001.

¹⁸ TZ202309-093.

Uw Kamer heeft verzocht²⁰ om de IC Brussel mee te laten tellen in de prestatie-indicatoren, de tariefbescherming conform artikel 30 ook voor deze treinen te laten gelden, deze treinen geen uitzondering te laten zijn op de geld-terug-bij-vertragsregeling, de minimale bedieningseisen over de eerste en laatste trein en de verdeling van de treinen over de dag op te nemen en dezelfde eisen te stellen aan toegankelijkheid als voor binnenlandse treinen. Daarnaast heb ik toegezegd²¹ om te kijken hoe ongunstige tarieven en ticketvoorwaarden (zoals een mogelijke reserveeringsplicht) op de internationale lijnen voorkomen kunnen worden. Ik heb de concessie op basis van deze verzoeken aangescherpt, voor zover dat mogelijk was gegeven het feit dat het hier een verbinding betreft die niet alleen door NS, en niet slechts op Nederlands grondgebied, wordt uitgevoerd. Dat betekent dat ik de eisen die gelden voor deze verbinding waar mogelijk heb verhelderd of aangescherpt (bijvoorbeeld ten aanzien van de ticketvoorwaarden) en dat ik heb opgenomen dat de diensten en voorwaarden die gelden in de concessie eventueel kunnen worden aangescherpt in samenwerking met buitenlandse partijen. De uitzonderingen voor de prestatie-indicatoren op de IC-verbindingen Amsterdam–Brussel en Rotterdam–Brussel vervallen: in de prestatie-indicatoren wordt ook het binnenlandse gedeelte van deze verbindingen meegenomen.

Sturing op en ruimte voor open toegang

Uw Kamer heeft de regering verzocht²² om voor december 2024 via algemene regels meer te sturen op opentoeegangtreinen op bijvoorbeeld frequenties, tarieven, toegankelijkheidseisen en aansluiting op binnenlandse betaalsystemen en om een plan op te stellen hoe dat kan worden bereikt. Op dit moment ontwikkel ik een kader voor open toegang en ik zal daarbij ook de internationale treindiensten betrekken. Een eerste stap is gezet met een onderzoek dat is opgeleverd over mogelijke sturingsmaatregelen op open toegang. Dat rapport is met uw Kamer gedeeld. Hierin geef ik aan hoe de onderzoeksresultaten verder worden uitgewerkt. Mogelijke maatregelen zal ik aan een volgend kabinet laten. Overigens maak ik hierbij de kanttekening dat open toegang een marktinitiatief is en de mogelijkheden voor algemene regels en sturing beperkt zijn. Dat is meermaals ook bij uw Kamer bekend gemaakt. Daarmee zal sturen op frequenties zoals dat kan in concessies maar beperkt kunnen, evenals op tarieven.²³

Kwaliteit

Bodemwaarden van prestatie-indicatoren

Uw Kamer heeft een verzoek ingediend²⁴ over het maken van afspraken over bodemwaarden en rapportage op het gebied van reizigerspunctualiteit, zitplaatskans en algemeen klantoordeel op trajectniveau. Dit heeft ertoe geleid dat NS voor algemeen klantoordeel rapporteert op het slechtst presterende landsdeel. NS geeft daarbij aan welke maatregelen zijn genomen of (kunnen) worden genomen om in de toekomst beter te presenteren. Voor reizigerspunctualiteit 10 minuten HRN²⁵ en

¹⁹ Kamerstuk 29 984, nr. 1132.

²⁰ Kamerstuk 29 984, nr. 1142 en Kamerstuk 29 984 nr. 1159.

²¹ TZ202309-087.

²² Kamerstuk 29 984, nr. 1141.

²³ Kamerstuk 29 984, nr. 1172.

²⁴ Kamerstuk 29 984, nr. 1137.

²⁵ Gezamenlijke prestatie-indicator met ProRail.

zitplaatskans in de spits tweede klas rapporteert NS over de vijf beste en de vijf slechtst presterende aankomststations, in de halfjaar- en jaarverantwoording. Voor de vijf slechtst presterende stations geeft NS per prestatie-indicator een toelichting waarom het slechtst wordt gepresteerd. Ook geeft NS aan welke maatregelen genomen (kunnen) gaan worden of zijn genomen, dan wel een toelichting waarom geen passende maatregelen (kunnen) worden genomen.

Hiermee is ook invulling gegeven aan mijn toezegging²⁶ om NS te verzoeken de prestaties, naast landelijke rapportages, ook per lijn te monitoren en te rapporteren en de mogelijkheid voor een eventuele ondergrens voor deze prestaties te onderzoeken.

MaaS-diensten

De eerdere motie van het lid Minhas²⁷ verzoekt de regering te onderzoeken in hoeverre er sprake is van een gelijk speelveld voor alle bedrijvenkaartaanbieders (BKA's) en het nieuwe referentieaanbod van de concessiehouder van het HRN per 2023 hierin mee te nemen. Aan de Autoriteit Consument en Markt (ACM) is gevraagd om het onderzoek uit te voeren conform de vraagstelling van de motie. In bijlage 4 treft u het door ACM opgeleverde rapport aan. De ACM heeft gekeken of NS beleid voert ten aanzien van het borgen van een gelijk speelveld voor het retailaanbod van NS voor BKA's en/of NS zich houdt aan het eigen beleid. De conclusie van de ACM is dat het beleid van NS in de basis geschikt is om een gelijk speelveld te borgen, maar dat in de invulling enkele aspecten aanpassing behoeven om een gelijk speelveld te borgen. Daarbij heeft de ACM wel het beeld dat de kortingen van het *wholesale* aanbod van NS in de afgelopen jaren en tot heden in de praktijk hoger zijn geweest dan het beleid van NS voorschrijft. Voor de invulling van bepaalde aspecten, in casu de distributiekorting, ziet de ACM ruimte voor verbetering. Omdat ik waarde hecht aan een gelijk speelveld heb ik over de conclusies van de ACM inmiddels constructief overleg met NS gevoerd. Voorts zijn in de concessie voldoende waarborgen ingebouwd om een gelijk speelveld te garanderen.

De motie van het lid Minhas²⁸ verzoekt om in de concessie een strikte non-discriminatieverplichting en een verbod op kruissubsidiëring van de MaaS-diensten van NS met winsten uit de concessie op te nemen, inclusief duidelijke randvoorwaarden ten gunste van een gelijk speelveld voor mobiliteitsdienstverleners, en een onafhankelijke partij (niet zijnde mijn ministerie) een non-discriminatiekader te laten stellen, het aanbod aan dit kader te toetsen en de vaststelling van het referentieaanbod bij mijn ministerie te beleggen. Ik heb dit laatste mogen interpreteren als dat ik de nieuwe positie van het Rijk ga inzetten om mij hard te maken voor duidelijke randvoorwaarden voor een gelijk speelveld voor het referentieaanbod. Daarom is in de artikelsgewijze toelichting geëxpliciteerd dat de randvoorwaarden, waar ook NS richting derden onder andere aan moet voldoen, ervoor zorgen dat het aanbod van NS transparant, non-discriminerend en concurrerend is. De MaaS-waardige bestekseisen zijn van toepassing voor alle derde partijen. Deze randvoorwaarden borgen een gelijk speelveld voor mobiliteitsdienstverleners en MaaS-aanbieders. Een verbod op kruissubsidiëring wordt reeds gedekt door de PSO-Verordening.²⁹ In de concessie is expliciet gemaakt dat NS

²⁶ TZ202309-090.

²⁷ Kamerstuk 23 645, nr. 777.

²⁸ Kamerstuk 29 984, nr. 1145.

²⁹ Verordening nr. 1370/2007.

op grond van de PSO-Verordening een gescheiden boekhouding moet voeren tussen concessie-activiteiten en andere commerciële activiteiten.

Hiermee is naar mijn mening voldaan aan beide moties.

Fietsenstallingen en fietscoupés

Uw Kamer heeft verzocht om in de concessie te borgen dat fietsen de eerste 24 uur gratis mogen worden geparkeerd in alle stallingen die in eigendom van NS zijn. Ook heeft uw Kamer verzocht dat in elk nieuw aan te schaffen of te renoveren treinstel voldoende fietsplekken gecreëerd moeten worden, en om de mogelijkheden van en kosten voor aparte fietscoupés op sommige trajecten en/of momenten in de week in kaart te brengen.³⁰ In de concessie was al opgenomen dat NS daar waar mogelijk een 24-uur gratis regime hanteert voor fietsenstallingen. In de concessie is verduidelijkt dat de toepassing van dit regime mede afhankelijk is van de financiering door andere partijen. Dit wordt uitgewerkt in het nieuwe arrangement voor fietsparkeren en de voortgang wordt gerapporteerd in (het kader van) de Stationsagenda.

Ik heb NS daarnaast gevraagd de kosten in kaart te brengen voor aparte fietscoupés. Op het moment dat in alle treinstellen ruimte wordt gemaakt voor acht fietsen, moeten aanvullende treinstellen worden besteld om te blijven voldoen aan de vereisten over zitplaatsen. Dit kost € 300 tot € 400 miljoen. Een alternatief zou het gebruik van aparte fietswagons kunnen zijn. NS heeft ingeschat dat fietswagons (los van het vraagstuk over inzetbaarheid bij verschillende materieeltypen) € 5 tot € 10 miljoen per stuk kosten. Er zouden bijvoorbeeld twintig fietswagons besteld kunnen worden, die dan op verschillende momenten en/of trajecten kunnen worden ingezet. Daar bovenop zouden nog infrastructurele kosten komen: de wissels en rangeerterreinen zijn nu niet geschikt voor dergelijke fietswagons. De hiervoor benodigde middelen zijn op dit moment niet op mijn begroting beschikbaar. Overigens worden momenteel meer fietsplekken ingebouwd in nieuwe treinen waarin NS investeert, zoals de ICNG en DDNG, dan in de treinen die deze nieuwe treinen vervangen. Dit betekent dat er geleidelijk aan meer plekken voor fietsen in de trein beschikbaar komen.

Financiën en tarieven

Initiatief voor nieuwe tariefsoorten

Uw Kamer heeft verzocht³¹ om de concessie zodanig vorm te geven dat de overheid gedurende de concessieperiode het initiatief kan nemen voor nieuwe tariefsoorten. Daarom heb ik in artikel 30 van de concessie een extra lid opgenomen, zodat deze mogelijkheid in de toekomst bestaat.

Tariefdifferentiatie in de nieuwe concessie

Uw Kamer heeft een motie aangenomen die vraagt om géén spitstoeslag in de concessie op te nemen³², en een motie die onder meer vraagt om geen onomkeerbare stappen te zetten op het gebied van een mogelijke spitsheffing.³³ Op 29 september jl. heb ik uw Kamer een brief³⁴ gestuurd waarin ik, conform de toezegging tijdens het commissiedebat van

³⁰ Kamerstuk 29 984, nr. 1146.

³¹ Kamerstuk 29 984, nr. 1139.

³² Kamerstuk 29 984, nr. 1160.

³³ Kamerstuk 29 984, nr. 1143.

³⁴ Kamerstuk 29 984, nr. 1133.

26 september jl.³⁵, heb aangegeven dat er voor 2026 geen nieuw tariefstelsel wordt ingevoerd en dat er geen sprake kan zijn van een nieuw gedifferentieerd tariefstelsel zonder dat ik uw Kamer het voorstel heb voorgelegd. Als uw Kamer in de gelegenheid is geweest om zich over het voorstel uit te spreken, kan ik met inachtneming van het oordeel van uw Kamer het voorstel goedkeuren. Zo is het ook opgenomen in artikel 30 van de concessie. Omdat NS nu niet zonder inspraak van uw Kamer een nieuw gedifferentieerd stelsel kan invoeren, is onzekerder of een dergelijk tariefstelsel ingesteld kan worden en wordt het moeilijker om te sturen op de drukte in de spits. Gezien de relatie tussen een nieuw gedifferentieerd tariefstelsel en de mogelijkheid om reizigers te spreiden en zo de spits af te vlakken, is in de concessie opgenomen dat de bodem- en streefwaarden voor de prestatie-indicatoren rondom zitplaatskans worden aangepast als in 2026 nog geen zicht is op de invoering van een nieuw gedifferentieerd tariefstelsel.

Conform toezegging³⁶ heb ik NS opdracht gegeven de huidige voorstellen voor tariefdifferentiatie te verbeteren. Daarbij is in artikel 30 van de nieuwe concessie expliciet vastgelegd dat ik verbeterde voorstellen voor een nieuw, gedifferentieerd tariefstelsel extern laat onderzoeken.

Onderzoek naar spreiden van reizigers

Uw Kamer heeft een motie³⁷ aangenomen die mij onder meer vraagt om een onafhankelijk onderzoek uit te voeren naar een betere spreiding van reizigers. Uw Kamer heeft ook gevraagd om kortingen voor scholieren bij het onderzoek naar tariefstelling te betrekken.³⁸ Ik betrek deze twee moties bij het onderzoek naar het spreiden van reizigers en het verlichten van de spits, dat ik reeds aan uw Kamer heb aangekondigd.³⁹ Met dit onderzoek doe ik ook een toezegging aan uw Kamer gestand.⁴⁰ Het plan van aanpak wordt te zijner tijd met uw Kamer gedeeld.

Daarnaast heb ik, zoals hierboven aangegeven, NS gevraagd om met verbeterde voorstellen voor tariefdifferentiatie te komen. In lijn met de aangenomen motie heb ik NS daarbij gevraagd om voorstellen te ontwikkelen voor kortingen voor kinderen, gezinnen en scholieren op bepaalde momenten. Ook heb ik NS gevraagd na te denken over een klimaatticket in de daluren.

Betalen in het openbaar vervoer

Uw Kamer heeft met een motie⁴¹ verzocht om NS in NOVB-verband met voorstellen te laten komen om een einde te maken aan het dubbele opstaptarief en incheckpoortjes per vervoerder. Een soortgelijke toezegging heb ik ook tijdens het commissiedebat van 26 september jl. gedaan.⁴² Ook is gevraagd om het maken van afspraken in het NOVB over enkelvoudig in- en uitchecken, geen dubbel opstaptarief en gratis reizen van kinderen onder begeleiding van een volwassene.⁴³ Ik heb uw Kamer gevraagd deze moties zodanig te kunnen interpreteren dat de in de moties benoemde thema's proactief geagendeerd worden in het NOVB, en dat uw Kamer geïnformeerd wordt over eventuele voortkomende afspraken.

³⁵ TZ202309-084.

³⁶ TZ202309-085.

³⁷ Kamerstuk 29 984, nr. 1143.

³⁸ Kamerstuk 29 984, nr. 1150.

³⁹ Kamerstuk 29 984, nr. 1133.

⁴⁰ TZ202309-086.

⁴¹ Kamerstuk 29 984, nr. 1148.

⁴² TZ202309-089.

⁴³ Kamerstuk 29 984, nr. 1153.

Uw Kamer heeft hiermee ingestemd. Tot slot heb ik toegezegd te kijken naar de mogelijkheden voor een (goedkoper) combi-abonnement voor verschillende modaliteiten.⁴⁴ Deze punten zijn toegevoegd aan de voorraadagenda van het NOVB en worden voorafgaand aan inwerking-treding van de concessie besproken. Uw Kamer wordt hierover tegen die tijd geïnformeerd. In de concessie heb ik vastgelegd dat NS een constructieve bijdrage levert in het NOVB over concessie-overstijgende vraagstukken op het gebied van tarieven.

Europese regelgeving

Uw Kamer heeft middels een motie⁴⁵ ook een verzoek ingediend om een brief te verschaffen waarin concreet en duidelijk staat wat de juridische, sociale en financiële gevolgen kunnen zijn voor het HRN, vervoerders en de dagelijkse gebruikers van de ov-diensten indien de Europese Commissie juridisch in het gelijk zou staan. Deze brief⁴⁶ is op 24 oktober jl. verzonden naar de kamer en daarmee is het verzoek voldaan.

Ik vermeld hier ook graag dat, zoals eerder aan uw Kamer gemeld⁴⁷, de Europese Commissie bezwaren heeft tegen de voorgenomen gunning van de nieuwe HRN-concessie. Zoals u reeds bekend heeft de EC een ingebrekestellingsprocedure tegen Nederland gestart over de nieuwe HRN-concessie.⁴⁸ Ik ben hierover met de Commissie in gesprek en zal uw Kamer hierover blijven informeren.

Sociale veiligheid

Ik heb toegezegd de Kamer periodiek te informeren over de vorderingen die gemaakt worden in het kader van sociale veiligheid.⁴⁹ Laat ik vooropstellen dat de veiligheid en veiligheidsbeleving voor reizigers en personeel in het ov van groot belang is. Iedereen moet zich veilig voelen in het ov. Ik heb toegezegd uw Kamer periodiek te informeren over de ontwikkelingen en maatregelen ten aanzien van de sociale veiligheid in ons ov. De afgelopen jaren hebben mijn voorgangers en ik uw Kamer periodiek geïnformeerd over lopende zaken rondom dit thema, met als laatste keer op 26 juli jl. een specifieke brief over de zorgelijke ontwikkelingen en bijhorende maatregelen.⁵⁰ Ik zal uw Kamer op deze wijze blijven informeren.

Overige aanpassingen in de concessie

Naast de aanpassingen die in de concessie zijn doorgevoerd als gevolg van de aangenomen moties en toezeggingen, heb ik de afgelopen periode gebruikt om de concessie op een aantal onderwerpen aan te scherpen en nog openstaande punten in te vullen. Deze wijzigingen maak ik hieronder inzichtelijk.

Ten opzichte van de ontwerpconcessie zijn in de uiteindelijke concessie de te zetten stappen uit het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS) nader ingevuld. In het eerste jaar van de concessie worden de vijfde en zesde sprinter op werkdagen tussen Den Haag en Rotterdam geïntroduceerd. Na 2025 ontwikkelt de dienstregeling zich verder. Zoals in augustus

⁴⁴ TZ202309-088.

⁴⁵ Kamerstuk 29 984, nr. 1156.

⁴⁶ Kamerstuk 29 984, nr. 1170.

⁴⁷ Kamerstuk 29 984, nr. 1003.

⁴⁸ Kamerstuk 29 984, nr. 1126.

⁴⁹ TZ202309-091.

⁵⁰ Kamerstuk 28 642, nr. 110.

aan uw Kamer gemeld, heb ik met NS afgesproken dat NS de product-stappen (extra treinen) zet bij voldoende reizigersvraag en de oplevering van de benodigde infrastructuur. Het is de verwachting dat beoogde frequentieverhogingen op de trajecten Amsterdam – Alkmaar, Schiphol – Amsterdam – Almere – Lelystad en Breda – Eindhoven niet direct kunnen worden ingevoerd wanneer de infrastructuur gereed is. Met de voortgangsrapporthages van PHS wordt uw Kamer jaarlijks geïnformeerd over het verwachte introductiejaar per productstap op basis van de meest recente infrastructurale ontwikkelingen, de actuele vervoersprognoses van NS en de gesprekken die NS hierover voert met mijn ministerie.

Tevens is in de concessie opgenomen dat NS kan verzoeken het volume te verhogen op een aantal trajecten in de avond en het weekend. Het betreft de trajecten Nijmegen/Arnhem Centraal – Utrecht Centraal en Eindhoven Centraal – Utrecht Centraal – Amsterdam Centraal in de avonduren en Driebergen-Zeist – Utrecht Centraal op weekenddagen. Dergelijke verhogingen vragen om een wijziging van de concessie. Indien NS verzoekt het volume te verhogen, zal ik zorgvuldig afwegen of een concessiewijziging wenselijk is, mede in het licht van de meldingen voor open toegang-treinen die zijn gedaan voor deze trajecten.

Op het gebied van prestatie-indicatoren heb ik de reeds aangekondigde wijziging doorgevoerd met betrekking tot de prestatie-indicatoren zitplaatkans in de spits tweede klas en zitplaatskans in het dal tweede klas. Dit betreft de ambitieneutrale omzetting van zitplaatskans in de spits en dal naar zitplaatsneutrale omzetting leidt tot lagere bodem- en streefwaarden. De reden hiervoor is dat de prestatie-indicator eerst keek naar de hele trein, maar zich nu specifiek richt op de tweede klas om hier gericht te sturen op zitplaatskans. Ik heb hiervoor gekozen omdat de prestatie-indicator hierdoor beter aansluit bij de beleving van de reiziger. De ambitieneutrale omzetting wijzigt de werking van en de sturing van de prestatie-indicatoren niet.

In aanvulling op de wijzigingen die ik met betrekking tot de prestatie-indicatoren heb doorgevoerd, heb ik in de afgelopen periode een audit laten uitvoeren op de prestatie-indicatoren. Ik vind het van belang uw Kamer hierover te informeren. De reden voor deze audit was dat ik wilde (laten) bepalen of de overeengekomen prestatie-indicatoren navolgbaar zijn en of hierop aanscherpingen nodig waren in de concessie. De gedetailleerde bevindingen van de audit die door Decisio is uitgevoerd treft u als bijlage bij deze brief.⁵¹ In aanvulling op de gedetailleerde bevindingen van Decisio wil ik graag benadrukken dat de prestatie-indicatoren over het algemeen voldoen aan de gestelde normen, zoals beoordeeld en vastgesteld door het onderzoeksbureau. Het positieve oordeel over definities, meetmethode, meetpraktijk, brongegevens en haalbaarheid van bodem- en streefwaarden onderstreept de robuustheid en beoogde doorontwikkeling van de huidige prestatiebesturing. De bevindingen uit de audit zijn verwerkt in de conclusies over de prestatie-indicatoren in de concessie. Daarnaast geeft het rapport enkele aanbevelingen om in de toekomst nog beter te kunnen sturen op resultaten in een concessie, door meer grip te krijgen op het ambitieniveau van de prestatie-indicatoren. In aanloop naar de midterm review zal ik invulling geven aan de aanbevelingen.

Afspraken over de financiële verantwoording in artikel 55 zijn op enkele punten verhelderd. Daarnaast is het artikel over de concessiesubsidie is geactualiseerd. Het jaarlijkse subsidiebedrag van € 13 miljoen is

⁵¹ Zie bijlage 3 bij deze brief.

uitgesplitst naar twee posten: een subsidie van € 5,5 miljoen per jaar en een aanvullend bedrag van € 7,5 miljoen per jaar voor de kosten die NS maakt voor het landelijke informatiesysteem. NS voert deze taken namelijk ook uit voor andere vervoerders. Daarnaast is in de concessie vastgelegd dat NS een aanvullend bedrag van maximaal € 4,5 miljoen per jaar krijgt voor het verbeteren van de bereikbaarheid van de provincie Zeeland als gevolg van het Wind in de zeilen-pakket.⁵²

Ik heb een afspraak toegevoegd dat ik met NS in overleg kan treden over spoorstaafschade aan de infrastructuur van de hogesnelheidslijn en mogelijke snelheidsbeperkingen of andere beperkingen als gevolg van de infrastructuur op en rondom de hogesnelheidslijn.

De bepaling die in de ontwerpconcessie was opgenomen over een redelijk rendement is in de uiteindelijke concessie uitgewerkt tot een nieuw artikel 75A. In dat artikel is een mechanisme opgenomen om te borgen dat er geen overcompensatie plaatsvindt. Als NS een hoger rendement dan 6,3 procent realiseert, leidt dit tot een vergoeding aan mijn ministerie.

Ik heb in de concessie met NS afgesproken dat ik, voor diensten waarvoor wel een economische evenwichtstoets (EET) is aangevraagd in 2023 (voorafgaand aan definitieve gunning), maar waarvoor geen EET is uitgevoerd, ik met NS in gesprek ga over compensatie voor het financieel effect mits deze diensten daadwerkelijk gaan rijden en de cumulatieve impact op het rendement gedurende de looptijd van de concessie groter is dan 1 procent van het interne rendement van NS. Ik heb uw Kamer daarnaast toegezegd in een brief terug te komen op de wijze waarop de ACM toetst op het economisch evenwicht bij een capaciteitsaanvraag op het spoor.⁵³ In deze brief, met de Kamer gedeeld op 29 september jl., besteed ik ook aandacht aan het proces van capaciteitstoewijzing bij ProRail.⁵⁴

Tot slot is bij de risicoverdelingsafspraken over reizigerskilometers, naast het bestaande plafond voor betalingen van mijn ministerie aan NS, een plafond ingevoegd voor betalingen van NS aan mijn ministerie. Dat is gedaan om de verdeling van dit risico beter met elkaar in balans te brengen.

NS en ik hebben in lijn met artikel 72 van de concessie een convenant gesloten over de overdracht van productiemiddelen. Dit convenant bevat afspraken over de overdracht van productiemiddelen, zoals het treinmaterieel, naar opvolgende concessiehouders na afloop van de nieuwe concessie. Bij die afspraken is ook rekening gehouden met scenario's met meer ruimte voor open toegang op het spoor en/of decentralisaties. Dit convenant biedt NS zekerheid richting financiers, zodat NS kan blijven investeren in bijvoorbeeld nieuw materieel en de kwaliteit van de bestaande treinen. In de huidige concessie hebben NS en mijn ministerie een vergelijkbare overeenkomst gesloten. Deze overeenkomst was alleen niet openbaar. Ik kies ervoor om het Convenant inzake Productiemiddelen wel openbaar te maken en zal deze in de Staatscourant laten publiceren. Het convenant is tevens bijgevoegd bij deze brief.⁵⁵

⁵² Kamerstuk 33 358, nr. 28.

⁵³ TZ202309-092.

⁵⁴ Kamerstuk 29 984, nr. 1134.

⁵⁵ Zie bijlage 5 bij deze brief.

Afsluitend

Met de nieuwe HRN-concessie bied ik de reiziger zekerheid dat zij in de komende jaren kunnen rekenen op een betrouwbaar en robuust trein-aanbod op het spoor. De concessie levert daarnaast een belangrijke bijdrage aan belangrijke maatschappelijke doelstellingen en ambities. In het proces dat in de afgelopen jaren is doorlopen, heb ik het belang van de reiziger centraal gesteld. Ik ben trots op het resultaat dat ik samen met uw Kamer en andere stakeholders voor die reiziger in deze concessie heb bereikt.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen