RAPPORT

Onderzoek ordening stations

Eigendoms-, exploitatie-, en verantwoordelijkheidsdeling op stations

Klant: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Referentie: BG4746IBRP2002201822

Status: S0/P04.01

Datum: 20-2-2020

Royal HaskoningDHV
Enhancing Society Together

HASKONINGDHV NEDERLAND B.V.

George Hintzenweg 85
3068 AX ROTTERDAM
Industry & Buildings
Trade register number: 56515154

+31 88 348 90 00 **T**
+31 10 209 44 26 **F**
info@rhdhv.com **E**
royalhaskoningdhv.com **W**

Titel document:	Onderzoek ordening stations
Ondertitel:	
Referentie:	BG4746IBRP2002201822
Status:	P04.01/S0
Datum:	20-2-2020
Projectnaam:	Stationsordening
Projectnummer:	BG4746-100-100
Auteur(s):	Steven Zijlstra, Marije Ploeg, Niki Hukker en Esther Knabben

Opgesteld door:	Auteurs
Gecontroleerd door:	Esther Knabben
Datum/paraaf:	31-01-2020/EK
Goedgekeurd door:	Steven Zijlstra
Datum/paraaf:	20-02-2020/SZ

Classificatie
Open

Disclaimer

Niets uit deze specificaties/drukwerk mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van HaskoningDHV Nederland B.V.; noch mogen zij zonder een dergelijke toestemming worden gebruikt voor andere doeleinden dan waarvoor zij zijn vervaardigd. HaskoningDHV Nederland B.V. aanvaardt geen enkele verantwoordelijkheid of aansprakelijkheid voor deze specificaties/drukwerk ten opzichte van anderen dan de personen door wie zij in opdracht is gegeven en zoals deze zijn vastgesteld in het kader van deze Opdracht. Het geïntegreerde QHSE-managementsysteem van HaskoningDHV Nederland B.V. is gecertificeerd volgens ISO 9001:2015, ISO 14001:2015 en ISO 45001:2018.

Samenvatting

Doel van het onderzoek
Doel van dit onderzoek is om in kaart te brengen hoe het gaat met de realisatie van publieke belangen op stations en welke voor- en nadelen andere ordeningsmodellen voor eigendom- en verantwoordelijkheden op stations bieden. Hiertoe zijn de ervaringen met de huidige ordening op stations en de verwachtingen van de andere modellen bij stakeholders opgehaald. Ook is er onderzoek gedaan naar de toekomstbestendigheid, juridische en financiële aspecten van de huidige en alternatieve opties voor ordening van stations.

Huidige situatie op stations
De (specifieke) publieke belangen op en rond stations, zoals uit de Lange Termijn Spooragenda kunnen worden afgeleid, worden gerealiseerd, er zijn geen grote knelpunten geconstateerd. Vanuit het perspectief van de reiziger is de reizigerstevredenheid goed en de afgelopen jaren gestegen. Vervoerders zijn over het algemeen tevreden, maar hebben wel zorgen over het gelijke speelveld. Vanuit het perspectief van de belastingbetaler is er aanleiding om te veronderstellen dat de mate waarin de belangen efficiënt worden gerealiseerd vergroot kan worden.
Uit gesprekken blijkt dat respondenten ervaren dat ProRail en NS Stations elkaar in balans houden en dat de samenwerking tussen ProRail en NS Stations heeft bijgedragen aan de kwaliteit van de stations. Maar er wordt ook ervaren dat de eigendoms-, exploitatie- en verantwoordelijkheidsverdeling leidt tot inefficiënties, zo is er veel afstemming nodig en overlap in taken en verantwoordelijkheden.

Publieke belangen
Over het algemeen worden de publieke belangen behartigd. In onderstaande tabel is de mate waarop de publieke belangen gerealiseerd worden verder uitgewerkt.

Tabel S1 publieke belangen op stations:

Publiek belang station	Mate waarin het belang gerealiseerd wordt in de huidige situatie
Veilig	Stations zijn veilig en worden als veilig ervaren. Over de taak- en rolverdeling tussen NS Stations en ProRail is onduidelijkheid, wat leidt tot inefficiënties.
Toegankelijk	Toegankelijkheid is op orde, uit de interviews zijn hier verder geen bijzonderheden gekomen.
Comfortabel	Reizigers zijn tevreden over de stations en het comfort. Er is een balans tussen commercie en transfer, waarbij commercie bij het nemen van (ontwerp)beslissingen soms de boventoon kan voeren.
Duurzaam	ProRail en NS Stations voeren allebei beleid op duurzaamheid. In de afstemming tussen de partijen treden inefficiënties op omdat partijen ervaren dat er onduidelijkheid is over de rollen.
Betaalbaar	Door de overlap tussen eigendom en verantwoordelijkheden zijn er inefficiënties. De ruimte voor commercie op stations draagt bij aan de betaalbaarheid van ontwikkelingen, maar zorgt in projecten voor aanvullende kosten voor compensatie.
Adequate reisinformatie	Reisinformatie is beschikbaar op het station en de ervaring is dat reizigers hun weg kunnen vinden. Binnen de poortjes van de treinvervoerders is de informatie meestal beperkt tot treininformatie.

Adequate profileringsmogelijkheden voor vervoerders	Door landelijk beleid over de uitstraling van stations is de profilering voor vervoerders beperkt en wordt weinig ruimte voor lokaal of regionaal maatwerk ervaren.
Adequate overstapmogelijkheden	ProRail en NS Stations willen de reiziger van deur-tot-deur bedienen. Op het station hebben onder andere de auto en de (deel)fiets de laatste jaren een plek gekregen. Aandachtspunt dat genoemd is, zijn de mogelijkheden voor andere aanbieders op stations.
Adequate aansluiting op omgeving en gebiedsontwikkelingen	Het initiatief voor de ontwikkeling van stations ligt bij ProRail en NS Stations. De invloed van decentrale overheden wordt als beperkt ervaren, wat niet aansluit bij hun steeds belangrijker wordende rol in de stationsgebiedsontwikkeling.

Financiële, juridische en toekomstbestendigheidsaspecten

In de huidige ordening zijn enkele kanttekeningen te maken:

- Wat betreft financiën zijn er in de huidige ordening risico's op inefficiënties. De scheidslijnen tussen de delen die ProRail in eigen beheer houdt en de delen die door NS Stations worden uitgevoerd zijn niet altijd optimaal, waardoor een efficiëntievoordeel mogelijk blijft liggen. Daarnaast vindt het contracteren van de uitvoering van onderhoud over veel lagen plaats, wat mogelijk inefficiënt werkt. Ten slotte loopt de financiële sturing uiteen: ProRail stuurt op zo laag mogelijke levenscycluskosten, NS Stations stuurt op maximalisatie van het resultaat.
- Juridisch gezien bestaat er op dit moment op sommige punten onduidelijkheid over de eigendoms- en beheerstructuur van de stations en perrons. Dit levert momenteel spanning op tussen de organisaties. Ten aanzien van het gelijk speelveld voldoen bestaande beheersmaatregelen voor borging hiervan veelal.
- Wanneer het gaat om toekomstbestendigheid speelt capaciteitsgroei, kwaliteitsverbetering, multimodale knooppunten, gebiedsontwikkeling en duurzaamheid een rol. Er ligt voor deze aspecten vooral een punt van zorg rond de ontwikkeling richting multimodale knooppunten en gebiedsontwikkeling. Twee aspecten zouden de ontwikkeling van stations tot multimodale knoop kunnen belemmeren: Ten eerste ligt de nadruk op stations nu nog op het vervoer per trein. Gezien de oorsprong van beide partijen ligt het voor de hand dat dit zo blijft. Hierdoor is het de vraag of de andere aanbieders van vervoerconcepten in de huidige ordening de ruimte wordt geboden in de stations. Ten tweede blijft in gebiedsontwikkeling het grote aantal betrokken partijen en de (onduidelijke) verantwoordelijkheidsdeling tussen NS Stations en ProRail een complicerende factor.

Wat zijn de voor en nadelen van andere opties voor ordening van stations?

In dit onderzoek zijn vier opties onderzocht. Deze opties zijn op hoofdlijnen uitgewerkt, met als doel om in te kunnen schatten wat het effect daarvan zou zijn. De daadwerkelijke effecten van de opties op het realiseren van de specifieke publieke belangen van stations is afhankelijk van de uitwerking van het concept. Een overzicht van deze opties wordt hieronder gegeven.

Tabel S2 Opties 0 tot en met 4:

	Optie 0 Huidige ordening	Optie 1 Huidige situatie met verbeteringen	Optie 2 Nieuwe entiteit	Optie 3 Alles naar ProRail	Optie 4 Alles naar NS
Eigendom	RVVI: ProRail GI: NS Stations	RVVI: ProRail GI: NS Stations	RVVI: ProRail GI: NS Stations	ProRail (ook GI wordt eigendom van ProRail)	NS Stations (RVVI m.u.v. spoor gerelateerde objecten wordt eigendom van NS)

Beheer en Onderhoud	Uitvoering dagelijks beheer: NS Stations Constructief beheer: ProRail	Uitvoering dagelijks beheer: NS Stations Constructief beheer: ProRail	Nieuwe Entiteit	ProRail	NS Stations
Commerciële exploitatie	NS Stations (op RVVI en GI)	NS Stations (op RVVI en GI)	Nieuwe Entiteit	ProRail	NS Stations
(Her) ontwikkelen stations en vastgoed	NS Stations of ProRail	NS Stations of ProRail	Nieuwe Entiteit	ProRail	NS Stations

Per optie vallen de volgende effecten ten opzichte van de publieke belangen te verwachten. Hierbij wordt opgemerkt dat met name opties 2, 3 en 4 zijn complexe stelselwijzigingen, waarvan de gevolgen op voorhand niet evident zijn:

Tabel S3: verwachtingen realiseren publieke belangen opties 1 tot en met 4.

Publiek belang	Optie 1: Huidige ordening met verbeteringen	Optie 2: Nieuwe entiteit	Optie 3: Alles naar ProRail	Optie 4: Alles naar NS
Veilig	Voor deze publieke belangen geldt dat meer inhoudelijke betrokkenheid van het Rijk kan betekenen dat er hier meer op publieke belangen gestuurd kan worden.	Geen verwachte verandering t.o.v. huidige situatie	Geen verwachte verandering t.o.v. huidige situatie	Voor deze publieke belangen geldt dat het Ministerie van IenW momenteel prestatiegebieden en/of bepaalde normen per publiek belang afspreekt met ProRail in een beheerconcessie of het beheerplan. Dit zou in de nieuwe situatie op een andere manier geregeld moeten worden.
Toegankelijk		Geen verwachte verandering t.o.v. huidige situatie	Geen verwachte verandering t.o.v. huidige situatie	
Comfortabel		Op korte termijn zal de nieuwe entiteit zich moeten ontwikkelen en intern gericht zijn. Dat kan leiden tot minder aandacht voor de reiziger.	Op korte termijn zal de stationsbeleving wellicht wat teruglopen. ProRail heeft wat betreft reizigersbeleving niet dezelfde ervaring als NS en dit aanleren kan enige tijd kosten.	
Duurzaam		Geen verwachte verandering t.o.v. huidige situatie	Geen verwachte verandering t.o.v. huidige situatie	
Betaalbaar	Door een betere samenwerking valt een efficiëntiewinst te verwachten.	Op korte termijn (enkele jaren) vergt deze optie tijd en geld voor het inregelen, de kosten zijn echter beperkt ten opzichte van optie 3 en 4. Op langere termijn is efficiëntiewinst mogelijk	Op korte termijn (enkele jaren) vergt deze optie tijd en geld voor het inregelen (enkele honderden miljoenen). Op langere termijn is efficiëntiewinst mogelijk, maar is er onzekerheid over de opbrengsten	Op korte termijn (enkele jaren) vergt deze optie tijd en geld voor het inregelen (enkele honderden miljoenen) Op langere termijn is efficiëntiewinst mogelijk
Adequate reis informatie	Meer ruimte voor lokaal maatwerk kan gevolgen hebben voor de			Op dit moment is ProRail verantwoordelijk voor de bewegwijzering, het is de vraag of NS dit zich snel eigen kan

	eenduidigheid van de reisinformatie			maken, met name waar het gaat om de reisinformatie van andere vervoerders.
Adequate profilerings mogelijk heden voor vervoerders	Door het creëren van meer ruimte voor maatwerk op stations is er meer profilering voor vervoerders mogelijk	Doordat NS Stations een minder grote rol heeft op stations, is de verwachting dat profileringsmogelijkheden zouden kunnen toenemen.	Doordat NS Stations een minder grote rol heeft op stations, is de verwachting dat profileringsmogelijkheden zouden kunnen toenemen.	Met het wegvallen van de rol van ProRail op station zou de rol van NS Stations nog groter worden, waardoor profileringsmogelijkheden beperkt kunnen worden.
Adequate overstap mogelijk heden		Een nieuwe entiteit biedt mogelijk meer kansen voor andere aanbieders (dan NS) en modaliteiten om hun diensten en producten op stations aan te bieden.	Deze optie biedt mogelijk meer kansen voor andere aanbieders (dan NS) en modaliteiten om hun diensten en producten op stations aan te bieden.	NS Stations heeft de afgelopen jaren ook andere diensten, zoals OV-fiets en P+R ontwikkeld, de vraag is in hoeverre er ruimte komt voor andere aanbieders.
Adequate aansluiting op omgeving en gebieds-ontwikkelingen	Door één aanspreekpunt te creëren voor derden (incl decentrale overheden) is het duidelijker bij wie zij terecht kunnen.	Eén partij zorgt voor één aanspreekpunt voor derden. Doordat ProRail en NS wel eigenaar blijven kan er sprake zijn van minder efficiëntie, er is sprake van een extra partij, wat kan leiden tot meer complexiteit.	Eén partij zorgt voor één aanspreekpunt voor partijen die stationsomgeving(en) willen ontwikkelen. ProRail heeft echter minder ervaring met gebiedsontwikkeling en zal zich dus ook op dit punt nog verder moeten ontwikkelen.	Eén partij zorgt voor één aanspreekpunt voor partijen die stationsomgeving(en) willen ontwikkelen. NS heeft al veel ervaring met gebiedsontwikkeling, dit zou de gebiedsontwikkeling ten goede kunnen komen, hoewel het de positie van NS ook verder versterkt en het voor andere partijen lastiger kan worden hier een rol in te hebben.

Per optie vallen de volgende kanttekeningen per juridische, financiële en toekomstbestendigheids aspecten te maken:

Tabel S4 Inhoudelijke kanttekeningen bij optie 1 tot en met 4:

Kanttekeningen	Optie 1 Huidige situatie met verbeteringen	Optie 2 Nieuwe entiteit	Optie 3 Alles naar ProRail	Optie 4 Alles naar NS
Juridische aspecten	Geringe gevolgen voor DZI.	Past binnen Europese richtlijnen. Weinig gevolgen voor DZI. Mogelijk kleiner risico op bevoordeling toegang tot diensten en dienstenvoorzieningen afhankelijk van uiteindelijke organisatievorm.	Past binnen Europese richtlijnen. Grote gevolgen DZI. Risico op bevoordeling toegang tot diensten en dienstvoorzieningen valt weg.	Ingewikkeld, maar is mogelijk binnen Europese richtlijnen. Grote juridische gevolgen en grote gevolgen voor DZI. Groter risico op bevoordeling toegang tot diensten en voorzieningen.

Financiële stromen	Verbeteringen in efficiency zijn vooral afhankelijk van de samen te maken afspraken. Bij niet goede naleving hiervan is het risico dat er weinig verandert.	Optimalisatie mogelijk binnen één entiteit. Budgetgestuurd en opbrengstengestuurd werken binnen één organisatie kan een extra uitdaging zijn.	Optimalisatie mogelijk binnen ProRail. Mogelijk minder resultaat uit commerciële exploitatie.	Optimalisatie mogelijk binnen NS. Mogelijk meer nadruk op commercie.
Toekomst-bestendigheid	Wellicht betere transfercapaciteit en kwaliteit van stations. Veelheid partijen in gebiedsontwikkeling blijft bestaan.	Meer duidelijkheid over verantwoordelijke partij gebiedsontwikkeling, mindere samenhang (trein)vervoer.	Meer duidelijkheid over verantwoordelijke partij gebiedsontwikkeling, mindere samenhang (trein) vervoer, wellicht meer ruimte voor andere modaliteiten en vervoerders.	Meer duidelijkheid over verantwoordelijke partij gebiedsontwikkeling, goede samenhang (trein) vervoer, wellicht meer ruimte voor andere modaliteiten maar minder voor andere vervoerders.

Inhoud

1	**Inleiding**	**8**
1.1	Aanleiding onderzoek	8
1.2	Doel van het onderzoek	8
1.3	Onderzoeksvragen	9
1.4	Methodische verantwoording	10
1.5	Kader	11
1.5.1	Publieke belangen	11
1.5.2	Kaders financiën, juridisch, en toekomstbestendigheid	14
1.6	Afbakening	18
1.7	Ontwikkelingen in de spoorsector	19
1.8	Leeswijzer	19
2	**Huidige ordening**	**20**
2.1	Ordening in historisch perspectief	20
2.2	Leerpunten uit ordening luchthavens	21
2.3	Stations in Nederland	23
2.4	Huidige eigendom-, verantwoordelijkheidsverdeling en taakverdeling	23
2.5	Rolverdeling op stations	27
2.6	Publieke belangen in de huidige ordening	28
2.7	Aspecten van de huidige ordening	32
2.7.1	Beschouwing financiële aspecten in de huidige ordening	32
2.7.2	Beschouwing juridische aspecten in de huidige ordening	33
2.7.3	Beschouwing toekomstbestendigheid in de huidige ordening	34
3	**Ervaringen huidige ordening**	**36**
3.1	Realisatie publieke belangen van stations	36
3.2	Ervaringen	38
4	**Opties voor ordening stations**	**52**
4.1	Reikwijdte van de opties	52
4.2	Optie 1: Huidige ordening met verbeteringen	54
4.3	Optie 2: Nieuwe entiteit	59
4.4	Optie 3: Alles naar ProRail	64
4.5	Optie 4: Alles naar NS Stations	69
4.6	Rol pensioenfondsen	73
5	**Beantwoording hoofdvragen**	**75**

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

In het regeerakkoord[1] is afgesproken om verschillende opties voor het eigendom en de exploitatie van stations na 2024 te bekijken. In een brief aan de Tweede Kamer over de toekomstige (markt)ordening van het spoor na 2024 heeft de (toenmalig) Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat aangegeven hoe zij uitvoering wil geven aan deze afspraak uit het regeerakkoord:

Om uitvoering te geven aan het regeerakkoord werk ik een aantal opties uit. Daarbij vind ik het van belang de complexiteit terug te brengen en het samenspel op stations efficiënter te laten functioneren. Ik kijk daarbij naar een optie waarbij de rol en taakverdeling tussen de NS en ProRail op stations verhelderd wordt waardoor exploitatie en beheer in de dagelijkse operatie soepeler verloopt tegen lagere (maatschappelijke) kosten. Ook werk ik een optie uit waarin ProRail en NS Stations in een stationsorganisatie de stations integraal aansturen en op meer afstand van de beide moederbedrijven staan. Daarnaast bezie ik de optie waarbij ProRail het gehele beheer krijgt over de stations. De laatste optie is waar PVV mij in het VAO van 6 maart jl. om vroeg. Bij de verschillende opties worden de risico's en financiële effecten in kaart gebracht en vergeleken met de huidige beheer- en eigendomssituatie op stations (de referentiesituatie). Daarbij betrek ik ook de vraag in hoeverre het gelijke speelveld op stations in elke optie wordt geborgd. Bij het onderzoek benut ik eerdere onderzoeken over dit onderwerp[2].

De (toenmalig) Staatssecretaris van IenW heeft tijdens het AO Spoorordening van 6 december 2018 de Tweede Kamer toegezegd het hierboven beschreven onderzoek naar ordening op stations te willen verbreden.

De (toenmalig) Staatssecretaris:

''… we moeten alle informatie op tafel hebben. Als u zegt: we willen ook nog eens kijken naar de positie van de pensioenfondsen of naar de positie "alles bij de NS" ... Ik zeg over de informatieverzoeken die u heeft: we gaan het uitzoeken en zorgen ervoor dat we in 2020 al die opties op tafel hebben." [3]

Dit onderzoek voorziet in de uitwerking van deze opties en geeft inzicht in de huidige situatie op stations.

Het onderzoek over stations is één van de bouwstenen die de (toenmalig) Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat laat uitwerken ter voorbereiding op het in het voorjaar 2020 te nemen integrale besluit over de toekomstige (markt)ordening van het spoor en stations voor de periode na 2024.

1.2 Doel van het onderzoek

Doel van dit onderzoek is om in kaart te brengen hoe het ten tijde van dit onderzoek gaat met de realisatie van (specifieke) publieke belangen op stations en welke voor- en nadelen andere ordeningsmodellen bieden. Om dit doel te bereiken zijn de ervaringen met de huidige ordening op stations en de verwachtingen van de andere modellen bij stakeholders opgehaald. Ook is er

[1] *https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/regeerakkoord20172021.pdf*
[2] *Kamerstuk 2984 nr. 768*
[3] *https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2018A02781*

onderzoek gedaan naar de toekomstbestendigheid, juridische en financiële aspecten van de huidige en alternatieve opties voor ordening van stations.

1.3 Onderzoeksvragen

De volgende hoofdvragen staan centraal in het onderzoek:

1. Hoe gaat het op dit moment op stations?
    a. Wat gaat er op dit moment in de praktijk goed en wat kan beter bij de realisatie van (specifieke) publieke belangen op en rond stations vanuit perspectief van de reiziger, vervoerder(s) en belastingbetaler?
    b. Op welke wijze draagt de huidige verdeling van eigendom en verantwoordelijkheden met betrekking tot beheer en onderhoud, commerciële exploitatie, investeringen in (her)ontwikkeling van treinstations en vastgoed op en rond stations bij aan en/of belemmert de realisatie van (specifieke) publieke belangen op en rond stations?
2. Hoe kunnen eventuele knelpunten binnen de huidige ordening van stations worden opgelost?
    a. Welke oplossingen / optimalisaties zijn er binnen de huidige eigendoms- en verantwoordelijkheidsverdeling met betrekking tot beheer en onderhoud, commerciële exploitatie, investeringen in (her)ontwikkeling van treinstations en vastgoed mogelijk die bijdragen aan een meer effectieve en meer efficiënte realisering van (specifieke) publieke belangen op en rond stations vanuit perspectief van de reiziger, vervoerder(s) en belastingbetaler?
    b. Welke voor- en nadelen zitten hieraan verbonden vanuit o.a. financieel, juridisch en met het oog op de toekomstige ontwikkelingen in het stationsgebied?
3. Wat zijn de voor en nadelen van andere opties voor ordening van stations?
    a. Hoe zien de in de TK-brief genoemde opties voor een andere verdeling van eigendom en verantwoordelijkheid met betrekking tot beheer en onderhoud, commerciële exploitatie, investeringen in (her)ontwikkeling van treinstations en vastgoed er in de praktijk uit?
    b. Op welke wijze kunnen de genoemde opties voor verdelingen van eigendom- en exploitatiebijdragen aan meer effectieve en meer efficiënte realisering van (specifieke) publieke belangen op en rond stations vanuit perspectief van de reiziger, vervoerder(s) en belastingbetaler?
    c. Welke voor- en nadelen zitten hieraan verbonden vanuit o.a. financieel, juridisch en toekomstbestendigheidsoogpunt?

De opties zijn verderop in dit rapport nader geduid, hier wordt volstaan met een opsomming:

0. Huidige ordening
1. Huidige ordening met verbeterpunten
2. Nieuwe entiteit
3. Alles naar ProRail
4. Alles naar NS

1.4 Methodische verantwoording

Het Ministerie van IenW is opdrachtgever van het onderzoek. Royal HaskoningDHV is opdrachtnemer en draagt zorg voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen en daarmee de integratie van de onderzoeksdelen. De input voor het financieel oogpunt is geleverd door Infram, de input vanuit juridisch en toekomstbestendigheidsoogpunt zijn geleverd door het Ministerie van IenW.

Het onderzoek is begeleid door het Ministerie van IenW. In een brede klankbordbijeenkomst zijn de (tussentijdse) resultaten van het onderzoek gedeeld met de ministeries van Financiën en Economische Zaken & Klimaat, ProRail, NS, FMN, vertegenwoordigers van de decentrale (consessieverlenende) overheden en reizigersorganisaties.

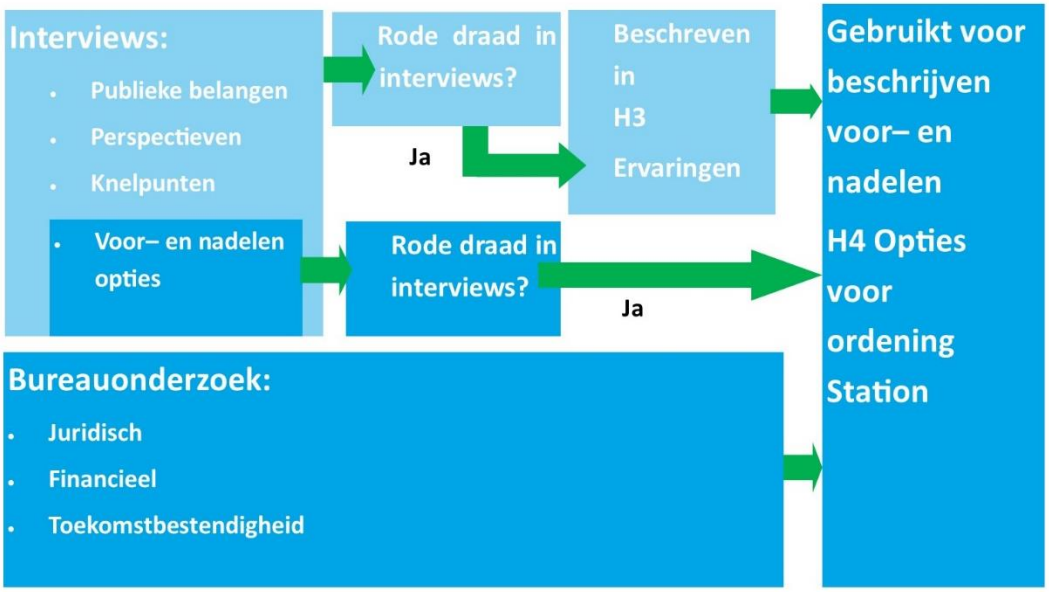
De ervaringen met de huidige ordening en de verwachtingen voor de vier opties zijn tot stand gekomen door middel van interviews met diverse stakeholders. In totaal zijn er 25 interviews afgenomen met 53 respondenten. De respondenten zijn afkomstig van ProRail, NS Stations, vervoerders, reizigersorganisaties, provincies, gemeenten, Bureau Spoorbouwmeester en de Pensioenfederatie. Aangezien het Ministerie van IenW namens het kabinet opdrachtgever is van het onderzoek, zijn de ministeries van IenW en Financiën niet geïnterviewd.

De interviews met respondenten zijn gehouden op basis van de onderzoeksvragen. De hoofdvragen in de interviews waren daarmee:

1. Hoe gaat het nu met de realisatie van publieke belangen in huidige ordening?
2. Hoe kunnen eventuele knelpunten binnen de huidige ordening van stations worden opgelost?
3. Wat zijn de voor en nadelen van andere opties voor ordening van stations?

In het rapport worden ervaringen gescheiden van feitelijk onderzoek. Het hoofdstuk ervaringen is toegespitst op de ervaringen van respondenten, maar wordt ook gezocht naar mogelijke oorzaken van de ervaring. Ervaringen worden enkel genoemd wanneer meer dan één respondent deze ervaring benoemd heeft. Waar mogelijk is er wederhoor toepast in de verschillende interviews. Daar waar de mening tussen twee partijen verschillen, is er geprobeerd beide kanten van de medaille te belichten. Als ervaringen "niet kloppen" met de ordening, zijn deze toch genoemd, omdat het iets zegt over de werking van de ordening. Daarmee is het relevant voor de beantwoording van de onderzoeksvragen. Informatie komt in dit rapport terug in het kader van dit onderzoek, de beschrijving van de huidige ordening, bij de duiding van de ervaringen van stakeholders en de inschatting van de effecten van de opties. De voor- en nadelen van de diverse opties zijn daarmee een samenvoeging van de input uit de interviews en aanvullend bureauonderzoek.

In onderstaand figuur is de methodiek van interviews en bureauonderzoek schematisch weergeven:



Figuur 1: schematische weergave methodiek

1.5 Kader

Deze paragraaf geeft de belangrijke kaders voor dit onderzoek weer. Deze kaders betreffen de publieke belangen en de aspecten vanuit juridisch, financieel en toekomstbestendigheidsoogpunt.

1.5.1 Publieke belangen

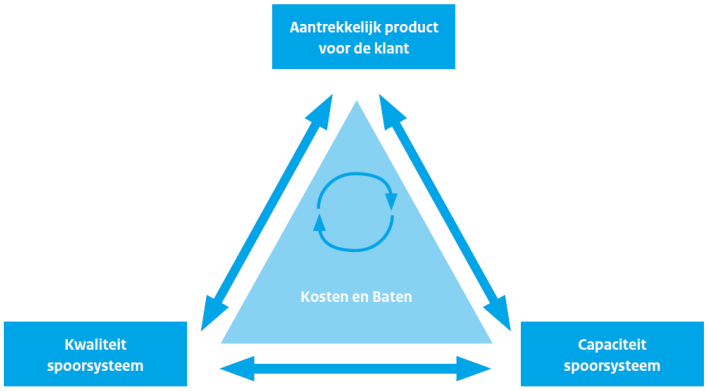
Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn de in de onderzoeksvragen genoemde (specifieke) publieke belangen op en rond stations vanuit perspectief van de reiziger, vervoerder(s) en belastingbetaler nader gedefinieerd. In de Lange Termijn Spooragenda (LTSA) zijn de publieke belangen op en rond stations uitgewerkt door het Rijk. De doelen in de LTSA zijn in dit onderzoek gebruikt als uitgangspunt voor de publieke belangen.

De Lange Termijn Spooragenda

In 2013 presenteerde het Rijk met het eerste deel van de Lange Termijn Spooragenda (LTSA 1) [4] haar visie op het spoor en bijbehorende ambities en doelen tot 2028. Het tweede deel (LTSA 2) [5] uit 2014 is daar een operationele en beleidsmatige uitwerking van.

Het hoofddoel van de LTSA is de kwaliteit van het spoor als vervoerproduct verbeteren zodat de reiziger en verlader de trein in toenemende mate als een aantrekkelijke vervoersoptie zien en gebruiken, door (1) een aantrekkelijk klantproduct, (2) verbeteren kwaliteit spoorsysteem, en (3) verhogen capaciteit van het spoorsysteem (zie figuur 2).

[4] *https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2013/02/13/lange-termijn-spooragenda-visie-ambtities-en-doelen*
[5] *https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2014/03/28/lange-termijn-spooragenda-deel-2*



Figuur 2. Hoofddoelen van de LTSA.

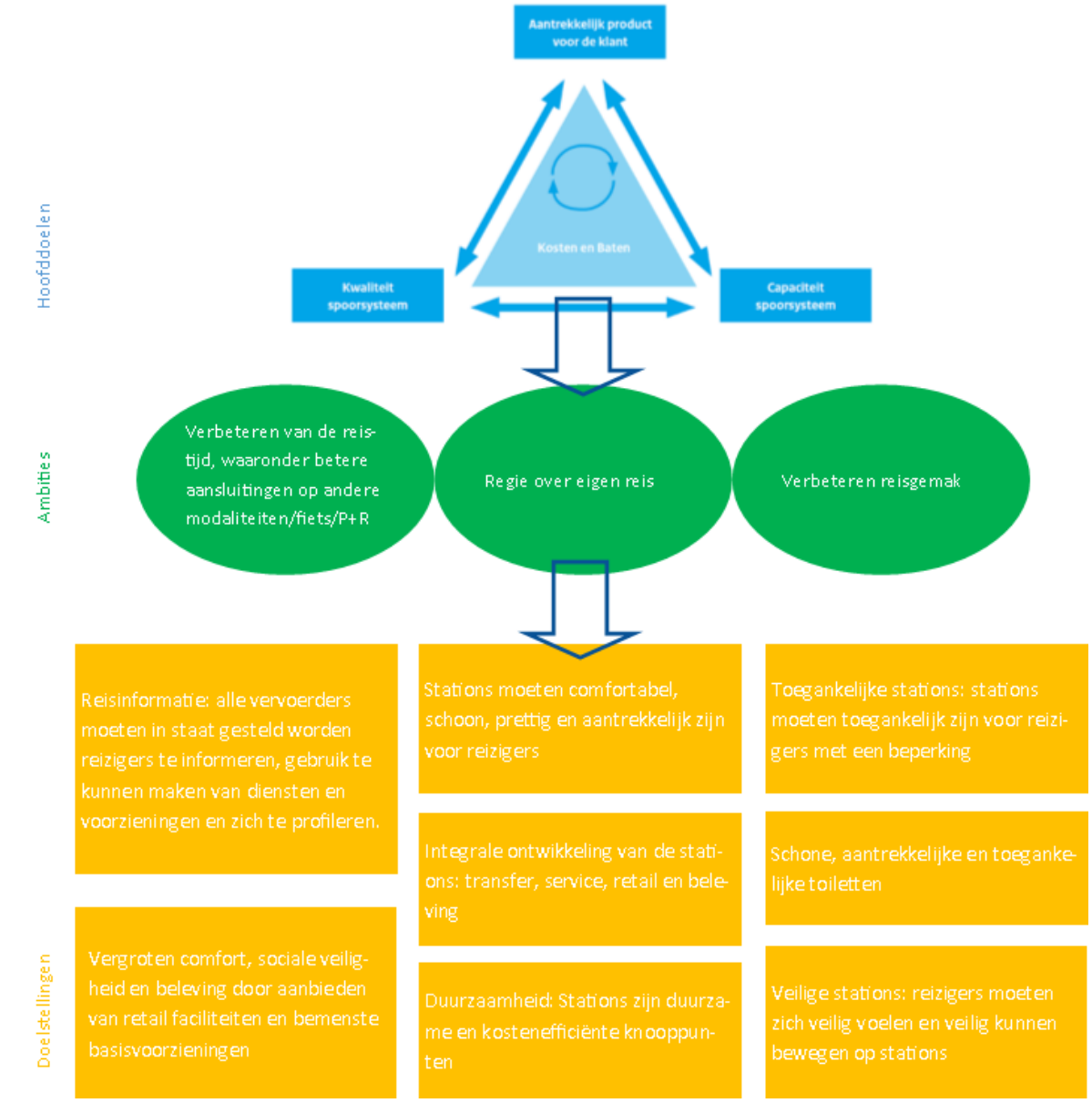
Doelstellingen stations

Met betrekking tot stations worden in de LTSA de volgende doelstellingen expliciet benoemd:

- Comfortabele stations: Stations moeten comfortabel, schoon, prettig en aantrekkelijk zijn, o.a. door functies van transfer, service, retail en beleving integraal te ontwerpen, door schone, aantrekkelijke en toegankelijke toiletten en (basis)voorzieningen retail en service.
- Toegankelijke stations: Stations moeten toegankelijk zijn voor alle reizigers ook met een beperking en tijdens verbouwingen, o.a. door obstakelvrije inrichting.
- Veilige stations: Reizigers moeten zich veilig voelen op stations, o.a. door fysieke inrichting (bv. ruimte perrons) en sociale veiligheid (bv. toegang en service).
- Duurzame stations: Stations zijn duurzame en kostenefficiënte knooppunten, o.a. door energiebesparing en gebruik van duurzame materialen.
- Zichtbare vervoerders: Vervoerders moeten in staat worden gesteld hun klanten goed te informeren, gebruik te kunnen maken van diensten en voorzieningen en zich te profileren op de stations en perrons waar zij halteren.

Naast deze doelstellingen specifiek voor stations, bevat de LTSA nog andere doelen en (lange termijn) ambities die een relatie hebben met het gebruik en het publieke belang van stations:

- Verbeteren deur-tot-deur reis: betere aansluitingen op andere modaliteiten, uitbreiding en verbeter van de kwaliteit van P&R- en fietsvoorzieningen.
- Regie over eigen reis: betere informatievoorziening over andere modaliteiten tijdens de reis en op multimodale knooppunten.
- Capaciteit spoorsysteem: bij groei reizigersvervoer verdere ontwikkeling van de capaciteit van stations borgen.



Figuur 3: Publieke belangen volgens LTSA schematisch weergegeven

De in de LTSA genoemde publieke belangen zijn voor dit onderzoek als volgt samengevat.
Stations zijn:

- Veilig
- Toegankelijk
- Comfortabel
- Duurzaam
- Betaalbaar

Stations voorzien in:

- Adequate reisinformatie
- Adequate profileringsmogelijkheden en dienstvoorzieningen voor vervoerders
- Adequate overstapmogelijkheden op ander vervoer
- Adequate fysieke aansluitingen op de directe stationsomgeving en aanpalende gebiedsontwikkelingen

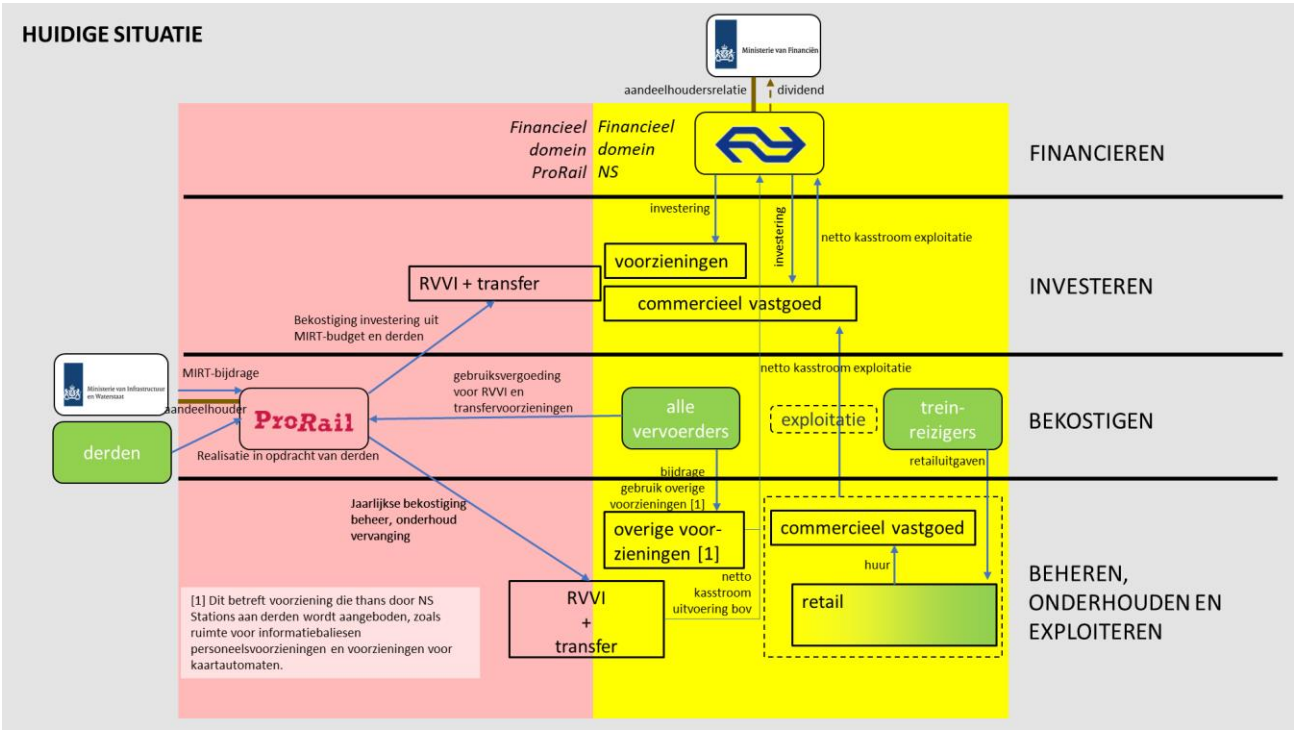
Perspectief van de reiziger, vervoerder(s) en belastingbetaler
Vanuit het perspectief van de reiziger, vervoerder(s) en belastingbetaler verschilt de weging van de publieke belangen. In het onderzoek worden alle publieke belangen meegenomen, vanuit de drie perspectieven ligt de nadruk op de volgende aspecten:

- Reiziger: kwaliteitsaspecten van het OV-systeem als geheel en stations in het bijzonder;
- Belastingbetaler: efficiënte besteding van middelen en kwaliteitsaspecten van het OV-systeem als aantrekkelijk alternatief voor de auto;
- Vervoerder: mogelijkheden voor profilering en ontwikkeling van dienstenaanbod voor de reizigers op stations.

1.5.2 Kaders financiën, juridisch, en toekomstbestendigheid

1.5.2.1 Financiële kaders

Geldstromen binnen stations zijn niet los te zien van geldstromen die zijn gericht op andere delen van de waardeketen van de reiziger, zoals bijvoorbeeld goed werkend en aansluitend stadsvervoer of voldoende plaats om een fiets te stallen. Figuur 4 geeft het analysekader weer dat is ontwikkeld om in termen van geldstromen de verschillende ordeningsopties voor treinstations te kunnen duiden.



Figuur 4: Analysekader geldstromen

Dit kader richt op de financiële componenten van de RVVI, transfer en GI (zie 2.4 voor uitleg over deze termen), die zich doorgaans binnen het stationsgebouw of de daarachter gelegen perrons bevinden. Fietsenstallingen, tram-/metrohaltes voor de overstap van of naar andere vervoerstypen blijven in deze overzichten buiten beschouwing. Het doel van het kader is niet om compleet te zijn. De pijlen duiden de richting van de geldstromen; de dikte van de pijlen heeft geen directe relatie met de omvang van de geldstroom'.

Financieel-organisatorische componenten
Een geldstroom bestaat uit een bedrag, een betaler en een ontvanger. Dat geeft in de meeste gevallen onvoldoende informatie om analyses in relatie tot de organisatorische setting te doen. De

aard van de geldstroom en de daarbij behorende governance bepalen hoe, in welke mate en met welk doel die geldstroom te sturen valt. Het overzicht geldstromen bestaat uit de volgende elementen:

- *Spelers en domeinen.* Hoofdrolspelers ProRail en NS Stations zijn terug te vinden als entiteit (de vensters met de bedrijfslogo's). Het fysieke/functionele domein waar ProRail overwegend verantwoordelijk voor is, is zalmkleurig. Het fysieke/functionele domein waar NS Stations overwegend verantwoordelijk voor is, is geel gekleurd. Belangrijk derden partijen zijn groen gekleurd, namelijk "alle vervoerders" (het hier om alle vervoerders die gebruik maken van stationsfaciliteiten) en "treinreizigers". Voorts is het Ministerie van IenW weergegeven, alsmede de tweeledige rol richting ProRail: eigenaarschap (het houden van de aandelen ProRail en de daarbij behorende zeggenschap) en het sturen op en betalen van investering, beheer, onderhoud en vernieuwing door het fourneren van bijbehorende budgetten waar die activiteiten (deels) uit betaald worden. Het Ministerie van Financiën treedt namens de Staat op als aandeelhouder van NS.
- *Exploiteren.* Dit deel betreft de geldstromen die voortvloeien uit a) commerciële activiteiten met name het aanbieden van commercieel vastgoed aan derden alsmede het zelf uitbaten van retailbedrijven en b) de instandhouding van kapitaalgoederen door het uitvoeren van beheer en onderhoud.
- *Bekostigen*. Bekostigingsbronnen zijn de portemonnees die de inkomsten leveren waaruit de exploitatie van het station betaald kan worden, waarmee het aangetrokken externe financieringskapitaal terug te betalen is (inclusief rente).
- *Investeren.* Investeren betekent het creëren van waarde door het realiseren van bijvoorbeeld vastgoed waarmee gedurende een langere periode inkomsten te genereren zijn.
- *Financieren.* Een investering is het feitelijk doen van een uitgave en die vervolgens over een langere tijd, vaak 10, 20 of 30 jaar, gedurende de exploitatie terug te verdienen.

Dit schema maakt de volgende financiële aspecten van de rollen van ProRail enerzijds en NS Stations anderzijds inzichtelijk:

- *Investeren*: Partijen investeren gezamenlijk (en ook vaak nog met andere partijen zoals gemeenten) in de Nederlandse stations. ProRail investeert in de RVVI en transfer. NS Stations investeert in de commerciële voorzieningen en reizigersvoorzieningen.
- *Beheren, onderhouden en exploiteren:* Deze categorie betreft feitelijk de dagelijkse bedrijfsvoering op de stations. Voor ProRail gaat het dan met name om het beheer en onderhoud van de RVVI en transfer. Overigens stuurt ProRail op een financiële stroom waarin ook vervangingsinvesteringen zijn opgenomen (de zogenaamde BOV-reeks: beheer, onderhoud en vervanging). Het komt vaker voor dat vervangingen budgettair op dezelfde manier worden behandeld als beheer en onderhoud. Door het grote aantal stations dat ProRail in beheer heeft, is te verwachten dat het benodigde middelen voor vervanging van jaar tot jaar van dezelfde ordegrootte zijn.
  Bij ProRail bestaat de exploitatie grotendeels uit beheer, onderhoud en vervanging (BOV) in relatie tot de instandhouding van de RVVI en transferruimten. Een deel van deze BOV-activiteiten voert ProRail zelf uit, een ander deel voert NS Stations tegen betaling uit.
  Bij NS Stations bestaat de exploitatie van de voorzieningen en het commercieel vastgoed uiteraard ook uit de instandhouding (beheer/onderhoud/vervanging) van de stations- en commerciële voorzieningen. Daarnaast bestaat de exploitatie bij NS Stations uit het genereren van inkomsten. Die komen als volgt tot stand: NS Stations is de eigenaar/verhuurder van commerciële ruimtes zoals winkels en horecagelegenheden. De inkomsten van NS Stations bestaan voor het grootste deel uit de opbrengsten van het commerciële vastgoed. Het gaat hier meestal om een omzetgerelateerde huursom. Wat betreft de op het reizen gerichte voorzieningen betalen alle vervoerders mee aan de reisvoorzieningen waar hun klanten gebruik van maken.

- *Bekostigen en financieren:* Zowel de investeringen als de exploitatie van ProRail worden direct bekostigd door het Ministerie van IenW c.q. door derden (vaak opdrachtgevende gemeenten). Doordat die bijdragen doorgaans in de pas lopen met de investerings- c.q. beheer en onderhoudsuitgaven van ProRail is vrijwel geen sprake van voorfinanciering vanuit ProRail.

De activiteiten van NS Stations worden niet bekostigd door bijdragen maar met name door de exploitatie van het station. Reizigers geven geld uit in het station. De winkeluitbater betaalt een (vaak omzetgerelateerde) huur aan de eigenaar NS Stations. Dat betekent in deze situatie dat de investering uit huur- en andere opbrengsten over een langere periode terugverdiend moeten worden. Dat betekent dat NS Stations in tegenstelling tot ProRail te maken heeft met:

- Financierings- en marktrisico's. Hoe langer het duurt voordat de investeringen uit de exploitatieinkomsten terugverdiend zijn, hoe risicovoller een project is. Het projectrisico is tevens een factor die de hoogte van de financieringskosten bepaald.
- Kapitaalkosten. Daar waar sprake is van een financieringssituatie is sprake van kapitaalkosten, oftewel de vergoeding die betaald moet worden voor het opgenomen kapitaal.

1.5.2.2 Juridische kaders

Het kader voor de juridische aspecten wordt gevormd door de Europeesrechtelijke regelgeving, specifiek de Single European Railway Area (SERA)-richtlijn (richtlijn 2012/34). Hieraan moet worden voldaan.

SERA-richtlijn

De SERA-richtlijn stelt onder meer regels met betrekking tot de taakverdeling tussen spoorwegondernemingen, en infrastructuurbeheerders. De SERA-richtlijn is in Nederland geïmplementeerd in de Spoorwegwet. In de SERA-richtlijn worden verschillende regels gesteld en definities gegeven die relevant zijn voor de eigendoms-, exploitatie- en verantwoordelijkheidsverdeling op stations. De belangrijkste uitgangspunten van de richtlijn zijn:

- Onafhankelijkheid van spoorwegondernemingen en infrastructuurbeheerders van elkaar en van de staat.
- De Europese wetgever maakt onderscheid tussen stations en perrons. Het gevolg hiervan is dat exploitatie, beheer, onderhoud en vernieuwing van perrons in beginsel een taak is van de infrastructuurbeheerder.
- Uitbesteden van de functies van de infrastructuurbeheerder aan een andere entiteit is mogelijk, onder voorwaarden. Eén van deze voorwaarden is dat de entiteit geen spoorwegvervoerder is. Uitvoering van werkzaamheden, en taken inzake ontwikkeling, onderhoud en vernieuwing van spoorweginfrastructuur mogen wel worden uitbesteed aan een spoorwegonderneming.
- Aanwijzen van een tweede infrastructuurbeheerder is volgens de SERA-richtlijn mogelijk. De tweede infrastructuurbeheerder moet onafhankelijk en juridisch gescheiden zijn van welke spoorwegonderneming dan ook.
- De exploitatie van stations kan zowel bij een private als publieke organisatie belegd zijn. De exploitatie (en het daarbij behorend beheer) van stations hoeft dus volgens de SERA-richtlijn niet een taak te zijn van ofwel een spoorwegonderneming, ofwel een infrastructuurbeheerder.

De eigendoms-, exploitatie- en verantwoordelijkheidsdeling op de stations is van invloed op de toegang tot diensten en voorzieningen op de stations. Deze verdeling is voornamelijk van invloed op de mogelijkheden voor concessieverleners en (spoor)vervoerders. Het toepasselijke wettelijk kader

staat in artikelen 67, 68 en 71 Spoorwegwet, Besluit implementatie richtlijn 2012/34/EU tot instelling van één Europese spoorwegruimte van 21 november 2015. Hierin wordt bepaald dat NS Stations en ProRail non-discriminatoir toegang moeten geven tot diensten en dienstenvoorzieningen op stations.

1.5.2.3 Toekomstbestendigheidskaders

Begin 2019 zijn de 'Contouren Toekomstbeeld OV 2040[6]' (hierna het Toekomstbeeld OV) gepresenteerd vanuit een samenwerkingstraject van het Rijk, de regio's, vervoerders en ProRail. Het Toekomstbeeld OV is in dit onderzoek de basis voor het kader voor toekomstbestendigheid.

De doelen van het Toekomstbeeld OV zijn: 'Om vanuit het OV een bijdrage te leveren aan maatschappelijke (ruimtelijke) opgaven rondom economie, woningbouw en leefomgeving, streven wij richting 2040 de volgende 5 doelen na voor het OV:

- Het OV vangt haar deel van de mobiliteitsgroei op, in stedelijk gebied is OV samen met de fiets het belangrijkste vervoermiddel.
- Het klantoordeel in het hele OV gaat naar een 8 gemiddeld.
- De gehele OV-sector zero emissie en circulair.
- Nederland is een koploper in innovatie en vernieuwing van het OV.
- We streven – ook met het intensiveren van het OV – naar een voortdurende verbetering van veiligheid en minder hinder voor de omgeving.

Hiervan zijn afgeleid vijf specifieke doelen voor stations:

- Stations moeten de verwachte capaciteitsgroei tot 2040 aankunnen.
- Stations moeten van goede kwaliteit zijn om bij te dragen aan het gewenste hogere klantoordeel.
- Stations fungeren steeds meer als drempelloos multimodaal knooppunt met oog voor innovatie
- Bij de ontwikkeling van stations is er sprake van een integrale benadering, vanuit zowel de knoop- als plaatswaarde.
- Station worden duurzamer: zero emissie en circulair.

Deze specifieke doelen zullen hieronder uitgewerkt worden in vijf specifieke aandachtspunten.

Capaciteitsgroei
Het OV loopt momenteel op bepaalde plekken al tegen haar capaciteitsgrenzen aan, aldus het OV Toekomstbeeld. Er wordt richting 2040 een autonome groei in het OV verwacht tot 40% van het totale aantal reizigerskilometers. De gewenste groei op al deze verbindingen vergt ook voldoende (transfer)capaciteit van de stations: zowel wat betreft de grote stations langs de drukste corridors, als enkele regionale en grensstations. Om op deze ontwikkelingen te kunnen inspelen, moet bovendien verder gekeken worden dan de bestaande stations. Op verschillende locaties wordt in vroege studies gekeken naar de ontwikkeling van nieuwe stations.

Kwaliteitsverbetering
Het OV van de toekomst moet niet alleen reizigersgroei het hoofd bieden, maar ook van goede kwaliteit zijn. In het Toekomstbeeld wordt een klantoordeel van een 8 gemiddeld als doel gesteld. Om de kwaliteitsverbeteringen te realiseren op deze punten zijn de ervaringen voor, tijdens en na het OV-gebruik op stations van cruciaal belang. Hiertoe kan onder meer gefocust worden op aspecten die in de OV-Klantenbarometer gemeten worden m.b.t. veiligheid, snelheid, gemak, comfort en beleving.

[6] *https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/12/15/toekomstbeeld-ov-overstappen-naar-2040-flexibel-en-slim-ov*

Multimodaal knooppunt
Het OV wordt in de schets Mobiliteit 2040 en het Toekomstbeeld OV 2040 nadrukkelijk benaderd als ‘onderdeel van het totale mobiliteitssysteem’. Verschillende modaliteiten hebben verschillende kwaliteiten en zij leveren elk op hun eigen wijze een bijdrage om de eerdergenoemde uitdagingen als capaciteitsgroei en kwaliteitsverbetering van het openbaar vervoer te verwezenlijken. Stations zijn voorbeelden van knooppunten waar die verschillende modaliteiten samenkomen en spelen een belangrijke rol om tot goede ketenverbinding te komen. In de ordening van verantwoordelijkheden, maar ook in de fysieke ruimte op en rond stations zal de samenkomst van verschillende (aanbieders van) modaliteiten aandacht vragen.

Gebiedsontwikkeling
Naast een functie als knoop binnen de OV- en mobiliteitsketen, kennen stations ook een functie als plaats binnen hun fysieke omgeving. Het zijn interessante plekken voor allerlei gebiedsontwikkelingen, zoals de bouw van kantoren, woningen en publieke faciliteiten. De gebiedsontwikkeling hangt met name in meer stedelijke omgeving nauw samen met de bredere verstedelijking- en woningbouwopgave die er is. Vanwege de beperkte hoeveelheid ruimte rondom stations, is een integrale aanpak met goede samenwerking tussen de verscheidene partijen hierbij van groot belang.

Om die integrale aanpak te waarborgen is begin 2019 een handelingsperspectief voor knooppunten[7] ontwikkeld binnen het OV Toekomstbeeld. Dit handelingsperspectief is ontwikkeld als leidraad en heeft geen bindend karakter. Het zal in de komende periode worden toegepast bij verschillende ontwikkelingen rond (bestaande) stations. Afhankelijk van de opgave die bij een station leidend is, zal een andere (publieke) partij het initiatief nemen voor verbetering van het station en de stationsomgeving. Deze initiatiefnemer heeft daarbij de plicht andere belanghebbenden te betrekken om op die manier andere gewenste ontwikkelingen mee te kunnen nemen en tot een optimaal resultaat te komen.

Duurzaamheid
Het OV is in vergelijking met andere modaliteiten al erg duurzaam, maar er moet nog veel gebeuren om uiteindelijk volledig klimaatneutraal en circulair te worden. In het Platform Duurzaam OVS is de ambitie vastgesteld om als OV-sector in 2050 circulair en klimaatneutraal te zijn. Er wordt zo snel mogelijk toe gewerkt naar het reduceren van CO2-uitstoot naar zero emissie, en daarnaast wordt ingezet op minder gebruik van primaire stoffen en 100% circulariteit in 2050. Dit betekent concreet dat onder andere wordt ingezet op: het opwekken van groene energie en energie-efficiency, afvalscheiding en het gebruik van duurzame of circulaire materialen. Deze principes worden ook vertaald naar aanleg, beheer en onderhoud van stations.

1.6 Afbakening

Dit onderzoek betreft alleen de ordening (de eigendoms-, exploitatie- en verantwoordelijkheidsverdeling) van alle treinstations in Nederland, en richt zich niet op de ordening van het gehele spoorsysteem. De afbakening van station en stationsomgeving is gehanteerd zoals omschreven in de intentienotie Definitie Zeggenschap en Infrastructuur: “perrons en stationsgebouwen” [8]. Daarnaast betreft dit onderzoek ook geen evaluatie van de ZBO-vorming van ProRail.

[7] *Een handelingsperspectief voor OV-knooppunten van de toekomst: een integraal handelingsperspectief (Programma Toekomstbeeld OV, 2018).*
[8] *Intentienotitie Definitie Zeggenschap Infrastructuur 1995*

1.7 Ontwikkelingen in de spoorsector

Gelijktijdig met dit onderzoek naar de ordening op stations vinden er verschillende andere ontwikkelingen plaats in de spoorsector. Deze kunnen in meer of mindere mate van invloed zijn op dit onderzoek maar zijn daarin niet betrokken. Daarom is het van belang om de ontwikkelingen kort aan te stippen:

- Dit onderzoek is één van de bouwstenen die dient als onderlegger voor een in het voorjaar 2020 te nemen integraal besluit over de ordening en sturing van het spoor na 2024. Naast dit onderzoek heeft de (toenmalig) Staatssecretaris aangegeven verschillende andere bouwstenen noodzakelijk te achten: informatie over onder andere het aanbesteden dan wel onderhands gunnen van de Vervoerconcessie voor het hoofdrailnet en de reikwijdte van het hoofdrailnet, inzicht in de gevolgen van recht op open toegang tot de spoorweginfrastructuur voor de Nederlandse spoormarkt en beter inzicht in de randvoorwaarden voor een gelijk speelveld op de spoormarkt.
- De besloten vennootschap (bv) ProRail wordt omgevormd naar een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan met eigen rechtspersoonlijkheid (ZBO). Het doel is daarmee ProRail in te richten op een wijze die past bij haar publieke taken en bekostiging.

1.8 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft een beschrijving van de huidige eigendoms-, exploitatie- en verantwoordelijkheidsverdeling op stations, hoe dit georganiseerd is en in de praktijk werkt. Dit hoofdstuk bevat ook een korte beschrijving van de ontstaansgeschiedenis van de huidige ordening en hoe daarin het realiseren van de publieke belangen belegd is. Daarnaast wordt ook besproken hoe de inhoudelijke aspecten, juridisch, financieel en toekomstbestendigheid in de huidige ordening geregeld zijn. Hoofdstuk 3 bevat de ervaringen met de huidige ordening zoals opgehaald in de interviews met betrokken partijen. Daarbij worden eerst de publieke belangen en vervolgens de knelpunten besproken. Hoofdstuk 4 gaat over de diverse opties en de voor- en nadelen behorende bij deze opties. Het overzicht en de beantwoording van de hoofdvragen volgt in hoofdstuk 5.

2 Huidige ordening

Dit hoofdstuk beschrijft de ordening op stations in de huidige situatie. Het hoofdstuk valt uiteen in vier delen; eerst een uitleg over de ordening (ontstaan, definities, werking), vervolgens wordt ingegaan op leerpunten uit de wijze van ordening van luchthaven Schiphol, daarna de wijze waarop de publieke belangen geborgd worden en welke rol de verschillende partijen op stations daarin een rol spelen. Het vierde deel van dit hoofdstuk is meer beschouwend van aard, vanuit de inhoudelijke onderzoeken wordt de huidige ordening tegen het licht gehouden.

2.1 Ordening in historisch perspectief

Deze paragraaf geeft een overzicht van enkele ontwikkelingen die invloed hebben gehad op de huidige ordening op stations.

1991: Europese Richtlijn

In 1991 is de Europese Richtlijn 91/440/EEG aangenomen. Deze Richtlijn gaat over de ontwikkeling van de spoorwegen en beoogt grotere integratie van de vervoerssector (personen en goederen) voor de interne Europese markt en de spoorsector daarbinnen. Bevorderen van concurrentie en het terugdringen van staatsteun zijn twee pijlers onder de Richtlijn. Lidstaten zijn verantwoordelijk voor de implementatie van de Richtlijn, deze implementatie heeft in verschillende landen van Europa anders uitgepakt. In Nederland leidde de Richtlijn tot de verzelfstandiging en uiteindelijke splitsing van de Nederlandse Spoorwegen.

1995: ontvlechting NS en DZI

In 1995 vond de ontvlechting van NS in marktgerichte- en taakorganisaties plaats. De taakorganisaties droegen in deze situatie zorg voor de infrastructuur. Daarbij werden eveneens afspraken gemaakt over onder andere eigendom, beheer en rechten over stations en vastgoed. Deze afspraken zijn vastgelegd in een overeenkomst tussen de Staat en de (toenmalige) Nederlandse Spoorwegen genaamd ‘intentienotitie Definitie Zeggenschap Infrastructuur’ (DZI), als onderdeel van de Overeenkomst op Hoofdlijnen (MOVER) en uitgewerkt in de Railinfratrust (RIT)-overeenkomst.

2003: splitsing NS en ProRail

In 2002 werd besloten dat de taakorganisaties, onder de vennootschap Railinfrastrust BV, uit de NS- holding werden gehaald. De taakorganisaties werden samengevoegd in de nieuwe organisatie ProRail in 2003.

2005: ingang Spoorwegwet

In 2005 werd de Spoorwegwet van kracht, die was ontwikkeld als onderdeel van de nieuwe Spoorwegwetgeving. Naar aanleiding van de Spoorwegwet is er een beheerconcessie voor de infrastructuur en de Concessiewet met vervoerconcessies voor het vervoer ontwikkeld. De concessies werden voor 10 jaar verleend. Vanaf inwerkingtreding van de spoorwegwet werd de relatie tussen ProRail en het ministerie van IenW geregeld in de Beheerconcessie voor de hoofdspoorweginfrastructuur met daaronder jaarlijks een beheerplan. De relatie tussen NS en het ministerie van IenW voor het Hoofdrailnet werd geregeld in de Vervoerconcessie met jaarlijks een vervoerplan. Decentrale overheden legden afspraken met decentrale vervoerders voor openbaar vervoer ook vast in concessies. Goederenvervoerders en besloten personenvervoerders vallen niet binnen het concessiesysteem, maar hadden wel net als alle andere gebruikers van het spoor een toegangsovereenkomst nodig. Het hoofdrailnetconcessie van NS, valt geografisch niet geheel samen met de concessie voor de hoofdspoorweginfrastructuur van ProRail. Het ministerie van Financiën

bleef enig aandeelhouder van de NV Nederlandse Spoorwegen.
ProRail heeft ten tijde van dit onderzoek met 41 vervoerders toegangsovereenkomsten en 6 capaciteitsovereenkomsten.

2009: evaluatie Spoorwegwetgeving
In 2009 is de spoorwegwetgeving uit 2005 geëvalueerd[9]. Hier kwamen een aantal knelpunten naar voren voor stations. Zo was er bijvoorbeeld meer behoefte aan profilering voor andere vervoerders op stations. Ook gaven decentrale overheden aan te weinig positie te hebben om ontwikkelingen rondom stations mogelijk te maken.

2012: herschikking 1e EU Spoorpakket
In 2012 heeft een herschikking van het 1e EU Spoorpakket[10] plaatsgevonden. Dit resulteerde in de instelling van één Europese Spoorwegruimte. Deze richtlijn is in 2015 geëffectueerd in de Spoorwegwet en stelt scherpere voorwaarden aan de non-discriminatoire toegang voor vervoerders, ook op stations. Ook is de rol van de Autoriteit Consument & Markt (ACM) als toezichthouder versterkt. Daarnaast is de definitie van spoorweginfrastructuur aangepast in de Spoorwegwet middels een verwijzing naar bijlage I bij richtlijn 2012/34/EU. Tot de hoofdspoorweginfrastructuur behoort sindsdien ook de *"toegangswegen ten dienste van passagiers en goederen, met inbegrip van toegang over de weg en toegang voor passagiers die te voet arriveren of vertrekken;"*. Per 1 januari 2015 zijn ook de nieuwe beheerconcessie en vervoerconcessie hoofdrailnet in werking getreden

De eigendoms- en verantwoordelijkheidsverdeling zoals in 1995 is afgesproken in de DZI is naast de Spoorwegwet nog steeds een belangrijke basis voor de manier waarop partijen op stations in Nederland samenwerken. Over nieuwe ontwikkelingen op stations, zoals crowd control, is in de DZI niets bepaald en moeten partijen aanvullende afspraken maken.

2016: Vierde spoorwegpakket
In 2016 stemde de Europese Commissie in met het Vierde Spoorwegpakket. Dit pakket behelst maatregelen met als doel voltooiing van de Europese Spoorwegruimte ter bevordering van het concurrentievermogen en de groei in Europa. Door het Europese Vierde Spoorwegpakket kunnen spoorvervoerders vanaf 2021 (voor HRN vanaf 2025) onder voorwaarden ook zonder concessie treindiensten voor openbaar personenvervoer uitvoeren. De gevolgen van dit recht op toegang en andere recente ontwikkelingen worden niet meegenomen in dit onderzoek (zie paragraaf 1.7), maar zijn wel onderdeel van de integrale besluitvorming over de ordening en sturing op het spoor na 2024.

2.2 Leerpunten uit ordening luchthavens

In het kader van dit onderzoek is ook gekeken naar de ordening op de luchthavens en specifiek Schiphol. Hoewel luchthavens een eigen ontwikkeling doorgemaakt hebben in andere omstandigheden en vergelijkingen moeilijk te maken zijn, zijn er ook parallellen te trekken. De belangrijkste leerpunten hieruit zijn:

- In elke ordening is een (organisatorische) scheiding tussen commerciële taken en publieke taken aangebracht, al dan niet binnen één entiteit. De complexiteit van luchthavens is altijd een factor in de ordening. Het bij één partij onderbrengen van verschillende taken (publiek en

[9] *Spoor in Beweging (2009)*
[10] *2012/34/EU*

commercieel) kan efficiëntievoordelen opleveren, maar ook binnen die organisatie is de afstemming van belangen en besluitvorming soms complex.
- Op luchthavens is de rol van de home carrier, zoals KLM op Schiphol, vaak onderwerp van discussie en leidt dit tot zorgen bij andere vervoerders, ook al gelden op luchthavens internationale regels die ervoor moeten zorgen dat alle vervoerders gelijk behandeld worden.

Ter illustratie: de ordening op Schiphol
De Koninklijke Luchthaven Schiphol is eigendom van de Koninklijke Schiphol Group, een naamloze vennootschap met als aandeelhouders de Nederlandse staat (Ministerie van Financiën, 69,77%), de gemeente Amsterdam (20,03%), de gemeente Rotterdam (2,2%) en Aéroports de Paris (8%). De belangrijkste activiteit van Schiphol Group is de exploitatie van Schiphol.

Schiphol Group bestaat uit 43 afdelingen. De kernactiviteiten zijn ondergebracht in vier business areas: Aviation, Consumer Products & Services, Real Estate en Alliances & Participations. Binnen Aviation vallen de activiteiten die primair met luchtvaart te maken hebben. De business area Consumer Products & Services gaat over de winkels, horecagelegenheden en services, en heeft vooral tot doel om de reis voor passagiers zorgeloos en comfortabel te maken. De business area Real Estate ontwikkelt en beheert vastgoed op en rond Schiphol. Dat gaat onder andere om kantoorpanden, logistieke gebouwen en ruimtes in de terminal.

De omvang van het bedrijf en de vele rollen en taken maken dat er voor veel werkzaamheden continu afstemming nodig is met meerdere afdelingen. Verder komt er op de luchthaven een groot aantal partijen samen, veel meer dan op stations. Er is sprake van een continue wisselwerking, die door de vele raakvlakken behoorlijk complex oogt. Wat betreft bijvoorbeeld onderhoud kan er daardoor in de praktijk wel eens verwarring zijn over welke partij voor welk stukje grond of object verantwoordelijk is. Verder kost het vinden van de juiste persoon en afdeling soms tijd. Over het algemeen is wel het beeld dat processen en procedures die nodig zijn voor samenwerking goed zijn vastgelegd.

Publieke belangen en commerciële belangen
Op Schiphol valt het realiseren van een toegankelijke, veilige en schone luchthaven onder verantwoordelijkheid van de afdeling Aviation. Hieronder valt ook de borging van de transfervoorzieningen voor reizigers. De afdeling Consumer Products & Services draagt daarnaast bij aan het comfort en de beleving. Op Schiphol wordt - net als op stations - de reizigerservaring uitgebreid gemonitord door een speciale onderzoeksafdeling. De passagierservaring wordt in kaart gebracht door regelmatige steekproeven, daarnaast voert de afdeling een internationale benchmark uit. Over het algemeen zijn de passagiers tevreden en doet Schiphol het goed. Belangrijke zaken voor passagiers zijn de wachttijd en bebording, maar ook het wachtcomfort bij de gate, schone toiletten, vriendelijkheid van het personeel en sfeerbeleving spelen mee. De uitkomsten van de onderzoeken leveren input voor toekomstige ontwikkelingen en investeringen bij Schiphol. Een knelpunt wat betreft de reizigerservaring op Schiphol is het gebrek aan capaciteit (ruimte). Hierdoor kunnen wachttijden oplopen, en dat is van invloed op de reizigerstevredenheid.

Vervoerders
Op Schiphol vliegen 91 (inter)continentale vliegtuigmaatschappijen anno 2019. Zij betalen havengelden om gebruik te mogen maken van de benodigde faciliteiten op de luchthaven. Naast het start- en landingstarief zitten daarin ook security en passagiersservices. Nieuwe regelgeving (2018) schrijft voor dat Schiphol de havengelden voor drie jaar vaststelt. De vaststelling van de haventarieven is gereguleerd via de luchtvaartwet. Er is op Schiphol een duidelijke scheidslijn tussen gereguleerde en ongereguleerde activiteiten. De gereguleerde activiteiten hebben te maken met het primaire luchtvaartproces en zijn gebonden aan algemene (wettelijke) spelregels. Dit valt bij Schiphol binnen

de business area Aviation. De overige activiteiten zoals commerciële exploitatie van winkels en vastgoed, zijn niet gereguleerd en vallen binnen andere business areas. Dit onderscheid moet helder zijn, omdat kosten voor ongereguleerde activiteiten niet doorberekend mogen worden aan de luchtvaartmaatschappijen.

Schiphol stelt de havengelden vast in samenspraak met alle luchtvaartmaatschappijen die van en naar Schiphol vliegen. KLM is op Schiphol met 60-65% de grootste, waardoor het in vertrekhal 2 zelfs de enige maatschappij is. Andere luchtvaartmaatschappijen zijn er scherp op dat de KLM niet bevoordeeld wordt en bewaken hun eigen belangen.

Als maatschappijen klachten hebben over de gang van zaken wat betreft de tariefvoorstellen, kunnen ze die neerleggen bij de ACM. De ACM start vervolgens een onderzoek bij Schiphol, waarbij wordt gekeken of de vastgestelde procedures en spelregels zijn gevolgd. Dit is sinds 2017 viermaal gebeurd, waarbij klachten van de luchtvaartmaatschappijen vooral betrekking hadden op de tarieven en voorwaarden van Schiphol. Alle klachten in de afgelopen jaren zijn afgewezen of ongegrond verklaard.

2.3 Stations in Nederland

Stations in Nederland zijn erg divers en constant in ontwikkeling. Variërend van stations als Eijsden met gemiddeld 182 in- en uitstappers per dag tot Utrecht Centraal met 186.000 in- en uitstappers per dag. Omdat er af en toe stations bijkomen (zoals recent station Lansingerland-Zoetermeer) of verdwijnen, fluctueert het aantal stations licht. In onderstaande tabel zijn enkele kenmerken van de stations in Nederland af te lezen.

Tabel 1 Overzicht stations (basisnetverklaring 2020, type stations in relatie tot gebruiksvergoeding), via www.stations.nl

Totaal aantal stations in Nederland inclusief evenementen	401
Haltes (0-1.000 in- en uitstappers)	116
Basis (1.000-10.000 in- en uitstappers)	232
Plus (10.000-25.000 in- en uitstappers)	27
Mega en Kathedralen (25.000 +)	26
Stations waar alleen NS halteert	212
Stations waar één andere vervoerder halteert	136
Samenloopstations	53

2.4 Huidige eigendom-, verantwoordelijkheidsverdeling en taakverdeling

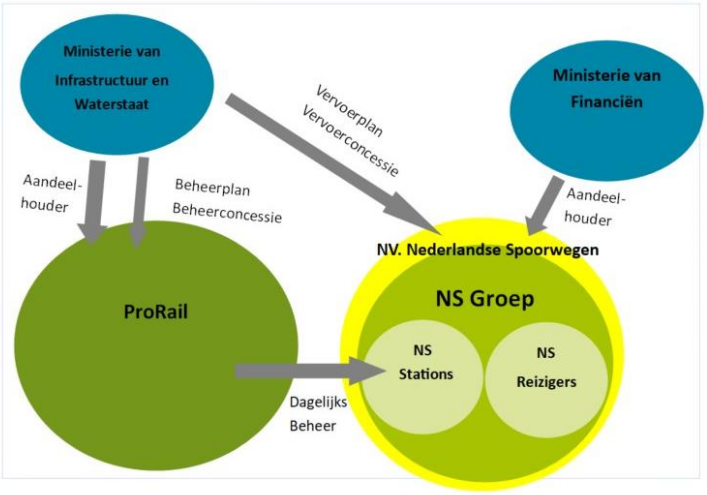
Om de huidige eigendom-, verantwoordelijkheidsverdeling- en taak goed te kunnen begrijpen is het relevant om van de twee grootste spelers, NS Stations en ProRail uitvoeriger te beschrijven, en te weten waarin zij van elkaar verschillen.

ProRail
ProRail is een Besloten Vennootschap (BV) zonder winstoogmerk met 100% staatsdeelneming. Het Ministerie van IenW is aandeelhouder van ProRail. ProRail voert de wettelijke taken uit die het

Ministerie van IenW bij hen heeft belegd en is daarmee een zogenoemde taakorganisatie zonder winstoogmerk. De wettelijke taken van ProRail worden in de beheerconcessie vastgelegd en zijn het beheer van hoofdspoorwegen en daarbij behorende spoorweginfrastructuur en het beheer van transfervoorzieningen; voor reizigers bestemde perrons, tunnels, trappen, liften, hellingbanen, loopbruggen en looproutes. Het Ministerie van IenW stuurt daarop door prestaties te benoemen in de beheerconcessie en het jaarlijks door IenW goed te keuren beheerplan. Het Ministerie van IenW financiert de wettelijke taken van ProRail, voor de uitvoeringstaken vanuit de begroting, en voor de aanleg van infrastructuur vanuit het MIRT. Naast de wettelijke taken voert ProRail programma's op stations uit, zoals fietsparkeren en toegankelijkheid. De programma's worden uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van IenW op basis van een beschikking. ProRail realiseert verder ook stations en nieuwe hoofdspoorweginfrastructuur (HSWI) in opdracht van IenW.

NS Stations

De besloten vennootschap NS Stations is onderdeel van naamloze vennootschap Nederlandse Spoorwegen met rendementsdoelstelling, waar ook NS Reizigers (B.V.) en NS Groep NV onder valt. De NV Nederlandse Spoorwegen en NS Groep NV zijn twee verschillende entiteiten. Het Ministerie van Financiën is 100% aandeelhouder van NV Nederlandse Spoorwegen en die is op haar beurt aandeelhouder van NS Groep NV. Het Ministerie van IenW kan het beleid van de NS sturen door middel van de vervoerconcessie en het vervoerplan. De vervoerconcessie voor het hoofdrailnet is verleend aan de NV Nederlandse Spoorwegen. Intern NS zijn de taken uit de vervoerconcessie grotendeels bij de BV NS Reizigers belegd, maar ook bij andere dochtermaatschappijen[11]. Zo is voor



bewaakt stallen van fietsen de verplichting voor NS opgenomen dit te faciliteren met inachtneming van bepaalde openingstijden. Het Ministerie van IenW heeft geen rechtstreeks sturingsinstrument richting NS Stations.

Figuur 5 Ministeries

Eigendom

De basis voor de huidige eigendomsverdeling op stations(complexen) is te vinden in de DZI. De DZI maakt het onderscheid tussen Railverkeer- en vervoersinfrastructuur (RVVI), Infrastructuur

[11] *Zie p. 133 Spoor in Beweging, evaluatie van de spoorwetgeving: "Het is de NV NS aan wie de concessie is verleend, onder meer omdat er meer nodig is om vervoer op het hoofdrailnet te bieden dan alleen het productiebedrijf NSR. Veel verschillende dochtermaatschappijen leveren bijdragen aan het vervoer op het hoofdrailnet."*

met een gemengde functie (GI) en overig vastgoed. Het onderscheid wordt hieronder uitgewerkt[12]:

- *RVVI:* de spoorse infrastructuur, zoals perrons, tunnels en traversen. ProRail (Railinfratrust B.V.) is eigenaar de RVVI op de stations.
- *GI:* de gemengde infrastructuur, zoals stationsgebouwen. Hier komen verschillende functies samen. NS is eigenaar van de GI
- *Overig vastgoed:* de infrastructuur die gelegen is buiten het stationsgebouw en die een commerciële functie (parkeerterrein) maar ook een openbare functie (zoals een voorplein of de ondergrond van een busstation) kunnen hebben.

Verantwoordelijkheidsverdeling

Per type infrastructuur[13] hebben ProRail en NS Stations op basis van de DZI enkele rechten en verplichtingen ten aanzien van de (commerciële) exploitatie daarvan. De verantwoordelijkheden lopen in sommige gevallen over de eigendommen van de andere partij heen:

- *RVVI:* NS heeft het exclusieve exploitatierecht van perronvoorzieningen (retail/reclame) op het voor het publiek toegankelijke deel van de RVVI (zoals perrons en tunnels) met inachtneming van de transferfunctie. Denk hierbij bijvoorbeeld aan kiosken, snoepautomaten en reclamezuilen. Ook heeft NS het recht op commerciële over- en onderbouwing van sporen en perrons en het recht op aankoop van overtollige gronden die niet meer gebruikt worden ten behoeve van de hoofdspoorweginfrastructuur. ProRail is als beheerder van de HSWI verplicht transparant en non-discriminatoir toegang te verlenen aan spoorvervoerders tot de diensten en dienstvoorzieningen[14] op de RVVI te plaatsen. In het geval ProRail initiatief neemt voor stationsaanpassingen waarbij eigendommen van NS aangetast of gesloopt worden, heeft NS recht op een schadevergoeding van ProRail.
- *GI:* de GI kan NS als eigenaar commercieel exploiteren mits de transfer wordt gewaarborgd. NS Stations dient daarbij rekening te houden met voldoende transfercapaciteit en logische en overzichtelijke looproutes. ProRail dient er volgens de DZI op toe te zien dat de transferfunctie daadwerkelijk gewaarborgd blijft, via artikel 26 van de Spoorwegwet en de Beheerconcessie heeft de Minister van IenW een handhavende rol. NS is verplicht transparant en non-discriminatoir toegang te verlenen aan spoorvervoerders tot de diensten en dienstvoorzieningen[15] op de GI (poortjes, paaltjes, verkooppunten, pauzelocaties, etc.) NS Stations (Retail B.V.) is exploitant van een aantal formules, zoals de AH to Go, Julia's en Kiosk. NS Stations B.V. verhuurt daarnaast op stations winkelruimten aan derden, zoals boekwinkels, bloemenwinkels, kledingwinkels, etc.

Beheer

In de DZI wordt onderscheid gemaakt tussen dagelijks beheer en onderhoud, dat weer uiteenvalt in dagelijks en constructief onderhoud. Deze vormen van beheer en onderhoud zijn verschillend belegd. In de DZI is overeengekomen dat het dagelijks beheer van de GI én het publiek toegankelijke deel van de RVVI wordt uitgevoerd door NS Stations. Dit ten behoeve van een uniforme uitstraling van het station. Onder dagelijks beheer valt onder andere het dagelijkse onderhoud en schoonmaak[16]. Het constructieve onderhoud is onderscheiden in procesmatig en projectmatig constructief onderhoud. Deze laatste wordt ook wel 'groot onderhoud' genoemd (zoals in de Beheerovereenkomst '95). Het procesmatig constructief onderhoud aan zowel de GI als de RVVI wordt uitgevoerd door NS Stations. Groot onderhoud aan de GI wordt door NS Stations zelf

[12] *Intentienotitie Definitie Zeggenschap Infrastructuur 1995*
[13] *Zie kamerstuk 29984 nr. 416*
[14] *Wat betreft dienstvoorzieningen beperkt dit onderzoek zich met name tot 'dienstvoorzieningen voor passagiersstations'. Potentiële diensten die hiertoe behoren staan opgesomd in het onderzoek door Ecorys (2014) in tabel 2.1.*
[15] *Zie voetnoot 14.*
[16] *Intentienotitie Definitie Zeggenschap Infrastructuur*

uitgevoerd. Groot onderhoud aan de RVVI wordt door ProRail opgedragen aan derden, waaronder ook NS Stations.

ProRail betaalt jaarlijks (rijksgelden) aan NS Stations als bijdrage voor het beheer en onderhoud van de RVVI en betaalt naar rato een gedeelte van de beheerkosten van de GI dat een transferfunctie behelst.

Publiekrechtelijk kader

Het publiekrechtelijk kader bestaat uit de Europese regelgeving, de Spoorwegwet, de Algemene Maatregelen van Bestuur, de ministeriele regelingen en de koninklijke besluiten. De belangrijkste elementen hieruit voor dit onderzoek zijn de Spoorwegwet, Beheerconcessie en Vervoerconcessies. Deze zijn in paragraaf 2.1 van dit rapport geïntroduceerd. In de Spoorwegwet is de hoofdspoorweginfrastructuur gedefinieerd (HSWI). Dit omvat hoofdspoorwegen en daarbij behorende spoorweginfrastructuur, civiele werken[17], passagiers en goederenperrons[18] en toegangswegen ten dienste van passagiers en goederen[19]. Ook is de Spoorwegwet het kader waarin de dienst en dienstvoorzieningen benoemd zijn en stations zijn een dienst en dienstvoorzieningen. De Spoorwegwet is ook het kader voor de concessie van de hoofdspoorweginfrastructuurbeheerder waarin is geregeld dat er voor het spoor één beheerconcessie is en meerdere vervoerconcessies zijn. De Spoorwegwet regelt ook wie concessieverlener is en wat de looptijden zijn. Taken van ProRail volgen uit de Beheerconcessie en hebben betrekking op de HSWI. De vervoerconcessie voor het hoofdrailnet is aan NS NV verleend. De termen GI en RVVI zijn afkomstig uit de DZI (privaatrechtelijk), niet uit het publiekrechtelijk kader.

(Her)ontwikkeling van stations

De (ver)nieuwbouw van stations waar ook de HSWI wordt geraakt wordt in principe door ProRail uitgevoerd. Dit gebeurt in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en soms andere decentrale overheden of NS Stations. Functionele normen en richtlijnen voor treinstations zijn vastgelegd in ‘Basisstation 2005’[20], ProRail zorgt ervoor dat bij de (ver)nieuwbouw stations in ieder geval aan deze normen voldoen. In de DZI[21] is opgenomen dat de (Rijks)overheid bij (ver)nieuwbouw het basisstation betaalt en NS de toegevoegde commerciële functies. Het aandeel GI op nieuwestations wordt in eigendom overgedragen aan NS.

NS Stations is als deelnemer, initiatiefnemer, opdrachtgeven en soms als zelfstandig projectmanager van betrokken bij de (her)ontwikkeling van stations. NS Stations voegt in voorkomende gevallen waarde aan het station toe in de vorm van extra faciliteiten, zoals extra toiletten of meer retail. NS Stations draagt hier de extra kosten van. NS Stations hanteert hiervoor het ‘waardemodel’. In dit model draagt NS een extra projectbijdrage bij voor zover de (waarde van de toekomstige) opbrengsten boven het gestelde normrendement liggen.

Stationsbeheerder

In de passagiersrechtenverordening 1371/2007 staan verplichtingen van de stationsbeheerder. In Nederland is er niet één stationsbeheerder aangewezen. Op basis van artikel 26 lid 2 Spoorwegwet is de rechthebbende ten aanzien van een station samen met de spoorwegonderneming verantwoordelijk om de toegankelijkheid voor reizigers met een beperking te borgen. Een

[17] aardebaan met name ophogingen, afgravingen, drainagewerken, greppels, gemetselde goten, duikers, taludbekledingen en -bepalingen, enz.
[18] inclusief in passagiersstations en vrachtterminals, laad- en loswegen; bermen en paden; omheiningsmuren, hagen en hekken; brandstroken; wisselverwarmingsinstallaties; wissels, enz.; sneeuwweringen
[19] met inbegrip van toegang over de weg en toegang voor passagiers die te voet arriveren of vertrekken.
[20] https://stations.nl/sites/default/files/images/media/basisstation_deel_a_2.pdf
[21] Artikel 3.1.2. DZI

rechthebbende is volgens artikel 1 Spoorwegwet: "*eigenaar, bezitter of degene die een recht van erfpacht, opstal, vruchtgebruik, gebruik, huur of pacht heeft".* Dat zijn dus naast NS Stations en ProRail ook alle huurders en partijen met een (beperkt) recht in een station.

2.5 Rolverdeling op stations

In de huidige ordening hebben ProRail en NS Stations op alle Nederlandse treinstations een verantwoordelijkheid. Daarnaast zijn er andere partijen eigenaar (bijvoorbeeld een gemeente van een voorplein), verantwoordelijk of belanghebbend. Deze paragraaf beschrijft beknopt de relevante stakeholders op stations en hun rollen omdat deze kunnen verschillen van hun feitelijke verantwoordelijkheden (beschreven in 2.4).

- ProRail is op stations verantwoordelijk voor de rails met bijbehorende voorzieningen en transferfuncties zoals de stationstunnels en de perrons. ProRail gaat over de ontwikkeling, het beheer en onderhoud van deze infrastructuur. Zo is ProRail verantwoordelijk voor de (ver)nieuwbouw van stations. Het dagelijks beheer van de RVVI (onderhoud, schoonmaak) wordt in opdracht van ProRail uitgevoerd door NS Stations. ProRail heeft een rol in ketenvoorzieningen zoals fietsenstallingen en toiletten en een eigen rol in de operatie vanuit haar verantwoordelijkheid als beheerder (denk aan de rol van inspecteurs en de meldkamer spoor). Daarnaast heeft ProRail een rol als beheerder van de HSWI en is zij verantwoordelijk voor een deel van de dienstvoorzieningen en diensten.
- NS Stations is verantwoordelijk voor de uitvoering van de dagelijkse operatie op de stations, deels in opdracht van ProRail. Daaronder valt om te beginnen het dagelijks beheer van het gehele station (schoon, heel en veilig), de stationsgebouwen, de gronden en de ketenvoorzieningen. Daarbij zorgt NS ook voor de benodigde bemensing. Verder is NS Stations verantwoordelijk voor de een deel van de dienstvoorzieningen en diensten. NS is daarnaast ook verantwoordelijk voor de commerciële exploitatie op de stations. NS kan op basis van afspraken met gemeenten en politie ook beheerder van de stationsomgeving zijn. Daarnaast draagt NS Stations als grondeigenaar en ontwikkelaar bij aan de stationsgebieden.
- Gemeenten zijn beheerder van de openbare ruimte om het station heen, verantwoordelijk voor de openbare orde en inzet van de politie, soms mede-eigenaar van het station, (mede-)opdrachtgever van (ver)nieuwbouw en stationsontwikkeling. In grotere gemeenten is de gemeente soms opdrachtgever/ concessieverlener van het stadsvervoer.
- Provincies zijn concessieverlener van decentrale vervoerconcessies en vanuit die rol ook belanghebbend. Zij bepalen de voorwaarden die in de concessies zijn opgenomen, inclusief de stationsregelateerde aspecten, zoals de aanwezigheid van een ticketverkooppunt van de regionale vervoerder(s).
- Vervoerders, in Nederland zijn elf personenvervoerders actief op het treinspoor: Abellio Rail NRW GmbH, Arriva Personenvervoer Nederland B.V., Connexxion Openbaar Vervoer N.V., DB Regio AG, Keolis Deutschland GmbH & Co. KG, Keolis Nederland B.V. (eerder Syntus), NedTrain B.V., NS Internationaal B.V., NS Reizigers B.V., Q buzz BV, Railexperts B.V., Veluwsche Stoomtrein Mij B.V.. Daarnaast is er nog een aantal bijzondere vervoerders, zoals een wintersporttrein. Vervoerders hebben een locatie voor hun voorzieningen nodig op het station voor hun reizigers (kaartverkoopautomaten, in- en uitcheckvoorzieningen) en het personeel (pauzeruimten). Naast spoorvervoerders halteren op de meeste stations ook bussen, trams en/of metro's bij het station.
- Winkeliers en uitbaters horeca huren ruimten op het station en zijn verantwoordelijk voor het schoonmaken van de gehuurde ruimte.
- Bureau Spoorbouwmeester werkt als adviseur in opdracht van ProRail en NS Stations en is verantwoordelijk voor het ontwerp- en vormgevingsbeleid van de spoorsector, inclusief de stations.

2.6 Publieke belangen in de huidige ordening

Om de publieke belangen te realiseren is in de huidige ordening veel geregeld. Soms is dit vastgelegd in wettelijke taken, soms is het tot stand gekomen door samenwerking en afspraken tussen ProRail en NS onderling. In onderstaande tabel is per publiek belang aangegeven welke partij in de huidige ordening een rol heeft in het realiseren van het belang op stations (inclusief voorplein). Dit is een overzicht op hoofdlijnen en geen weergave van het complete speelveld. In dat laatste geval zouden bijvoorbeeld ook winkeliers genoemd moeten worden. De tabel is slechts bedoeld om een indruk te geven van hoe de publieke belangen globaal gezien gerealiseerd worden. De volgende alinea's geven inzicht in hoe dit in de praktijk werkt.

Tabel 2: Publieke belangen en rollen op stations, incl. voorpleinen

Publieke belangen	ProRail	NS Stations	NS Reizigers	Regionale vervoerder	Gemeente	Provincie
Veilig	X	X	X	X	X	
Toegankelijk	X	X	X		X	X
Comfortabel	X	X	X	X	X	
Duurzaam	X	X			X	X
Betaalbaar	X	X	X	X	X	X
Adequate Reisinformatie	X	X	X	X		
Adequate profilerings-mogelijkheid en dienstvoorzieningen voor vervoerders	X	X				
Adequate overstapmogelijkhed	X	X	X	X	X	X
Adequate aansluiting op omgeving	X	X			X	X

Veilig

De gemeente is verantwoordelijk voor de openbare orde en de inzet van politie, ook op het station. Wanneer het gaat om veilige stations gaat het om zowel veiligheid in de transferruimte, dat wil zeggen dat er voldoende ruimte is voor de transfer, ook tijdens drukke periodes, evenals sociale veiligheid.

Voor de veiligheid in de transferruimte dragen zowel ProRail als NS Stations verantwoordelijkheid. ProRail is volgens de Spoorwegwet beheerder van de HSWI. Onder de spoorweginfrastructuur valt 'toegang voor passagiers die te voet arriveren of vertrekken[22]'. Ook in de beheerconcessie is

[22] *Spoorwegwet 2005*

opgenomen dat ProRail verantwoordelijk is voor de borging van transfervoorzieningen, alsmede looproutes[23]. Tegelijkertijd staat in de DZI beschreven dat NS Stations verantwoordelijk is voor het waarborgen van publieke functies in de GI, waaronder de transferfunctie[24]. ProRail ziet hier volgens de DZI op toe en treedt bij niet-naleving in overleg met NS Stations. Op basis van artikel 26 van de Spoorwegwet heeft de minister ook een handhavende rol.

ProRail is verantwoordelijk voor de capaciteit van de HSWI. Als perrons niet voldoen aan de normen worden aanpassingen aan het perron onderzocht (halteerlocatie van treinen, meubilair en kiosken verplaatsen of verwijderen). Als uitbreiding noodzakelijk is, wordt hiervoor budget aangevraagd bij het ministerie van IenW. Het komt ook voor de gemeenten of provinciale overheden bijdragen.

NS Stations houdt zich bezig met de doorstroming voor de treinreiziger in de GI door de ruimte voor transfer vrij te houden en reizigersstromen te monitoren en maatregelen te nemen om de doorstroming te verbeteren. Daarnaast zet NS veiligheidspersoneel in op stations. Ook ProRail monitort reizigersstromen en waarborgt de veiligheid op korte termijn, door maatregelen te nemen om reizigers beter te verdelen over de perrons bijvoorbeeld, en op lange termijn door prognoses over de benodigde transferruimte te maken. Tijdens evenementen zoals rondom Amsterdam Bijlmer ArenA, wordt er vaak in samenspraak nagedacht over de veiligheid op stations.

Voor sociale veiligheid is sfeer, cameratoezicht, inzet van personeel en inrichting van belang. Ook retail is een component. Levendigheid op het station zorgt ervoor dat reizigers zich veiliger voelen. Retail – juist ook op kleine stations – kan hieraan bijdragen. De aanwezigheid onder andere van medewerkers in de retail kan aan het veilige gevoel bijdragen.

Comfortabel

Hoeveel faciliteiten op stations aanwezig zijn is in grote mate afhankelijk van het aantal in- en uitstappers. ProRail schrijft een aantal normen per station voor en verder geldt de aangepaste OVS 00067 met minimale transfernormen. Bij een significante verbouwing van een station of bij het ontwikkelen van een nieuw station ziet ProRail erop toe dat deze basisnormen op stations gehaald worden. Daarnaast kan er extra op deze normen gestuurd worden door IenW door het als prestatie op te nemen in het beheerplan of de beheerconcessie. ProRail werkt verder via programma's aan verbetering van de toegankelijkheid en comfort[25]. Naast deze voorzieningen kunnen er nog extra's toegevoegd worden aan een station die bijdragen aan hoe comfortabel een station wordt ervaren. Deze voorzieningen worden vaak ontwikkeld door NS Stations. NS Stations en ProRail meten ook hoe comfortabel een station wordt gevonden door middel van een Stationsbelevingsmonitor (SBM).

Hoe comfortabel een station wordt ervaren hangt samen met hoe goed een station onderhouden wordt. Het projectmatig constructief onderhoud van de RVVI op stations vindt door ProRail plaats, soms gedelegeerd aan NS Stations. Het dagelijks beheer in zowel de RVVI als de GI vindt plaats door NS Stations. Het dagelijks beheer in het publiek toegankelijke deel van de RVVI wordt daarbij opgedragen aan NS Stations door ProRail, zoals is afgesproken in de DZI. ProRail en NS Stations maken hierover jaarlijks afspraken in de "Landelijke Beheerovereenkomst Stationsinfra & NOA[26]", ProRail ziet erop toe dat het beheer plaatsvindt volgens deze afspraken. Op sommige stations is de gemeente mede-opdrachtgever van NS Stations, voor het dagelijks beheer van gemeentelijke assets op of rond het station. NS Stations besteedt op haar beurt het dagelijks beheer in delen aan

[23] *Beheerconcessie 2015-2025*
[24] *Artikel 3.1.1. Definitie Zeggenschap Infrastructuur 1995*
[25] *De programma's van ProRail zijn bijvoorbeeld 'Fietsparkeren bij stations, 'Toegankelijkheid', Sanitaire Voorzieningen (savos), 'Prettig wachten' en 'Outillage'.*
[26] *NOA staat voor Nieuwe Operationele Afspraken*

in de markt.

Elk station in Nederland heeft een stationsmanager. De stationsmanager zorgt ervoor dat de dagelijkse operatie op stations goed verloopt. De stationsmanager is in dienst van NS Stations en wordt voor een deel betaald op basis van de beheerovereenkomst. De stationsmanager stuurt op schone, hele en veilige stations. Enerzijds op basis van de normen zoals vastgelegd in de beheerovereenkomst, anderzijds op basis van de klantbehoefte zoals gemeten met de SBM. Wanneer een station niet aan de normen voor 'schoon' voldoet of wanneer er iets kapot is, meldt de stationsmanager dit en houdt toezicht dat het gerepareerd of schoongemaakt wordt.

Toegankelijk
Het streven is om voor 2030 alle stations toegankelijk te maken voor mensen met een functiebeperking. ProRail heeft op basis van de beheerconcessie opdracht de RVVI en transfer toegankelijk te houden, ook tijdens verbouwingen. Hiervoor is veel samenwerking nodig met vervoerders, het aanpassen van de perronhoogte heeft immers alleen zin als dit aansluit bij de instaphoogte van de trein. NS Stations borgt de toegankelijkheid op de GI, ook tijdens verbouwingen. Toegankelijkheid van de trein wordt verzorgd door de treinvervoerder, denk bijvoorbeeld aan het verlenen van reizigersassistentie. Op stations waar NS niet rijdt is dit over het algemeen niet meer nodig omdat op deze stations zelfstandig reizen voor mensen met een functiebeperking mogelijk is. Ook regionale vervoerders verlenen reizigersassistentie. Goede bereikbaarheid van de stations is de verantwoordelijkheid van de gemeente.

Duurzaamheid
Duurzaamheid is bij stationsontwikkeling altijd een belangrijk aspect, dat door zowel ProRail en NS Stations in beleid en ambities is vastgelegd. Zo heeft ProRail in het beheerplan van 2019 duurzaamheid, op aanwijzing van het ministerie van IenW als beleidsprioriteit staan en zetten zij bijvoorbeeld in op circulair materiaalgebruik in nieuwbouwprojecten en het beheer en onderhoud, met name voor materialen zoals beton, staal, koper en ballast. NS Stations is niet alleen bezig met duurzaamheid in het stationsgebouw, maar draagt ook bij aan gedragsverandering van de reiziger. Een voorbeeld hiervan is het installeren van watertappunten op stations. ProRail plaatst zonnepanelen op perrondaken om zo naast besparing van energie ook energie op te wekken.

Adequate Reisinformatie
De deur-tot-deur reis betreft de volledig reiservaring. Op stations kan dit gaan over voor- en natransport, maar ook bewegwijzering (dynamische) reisinformatie en omroep. In beginsel is ProRail verantwoordelijk voor de bewegwijzering op stations. Bureau Spoorbouwmeester heeft in opdracht van NS en ProRail diverse kaders en visies geschreven, die onder andere bijdragen aan een soepele deur-tot-deur reis. Dit zorgt ervoor dat het station voor iedere reiziger herkenbaar is en dat de bewegwijzering duidelijk is. Ook is onderzocht op welke locatie binnen een station informatie van de vervoerders het beste een plek kan krijgen. Zowel ProRail als NS geven uitvoering aan dit beleid bij aanvragen van vervoerders tot het plaatsen van uitingen. Vervoerders ontwikkelen en beheren apps voor reizigers en leveren informatie die wordt getoond op de informatiedragers op stations.

Adequate profileringsmogelijkheden en dienstvoorzieningen voor vervoerders
Vervoerders hebben de mogelijkheid zich te profileren op de stations waar zij halteren, conform de Visie op Informatie. Onder penvoering van NS Reizigers hebben de vervoerders, Bureau Spoorbouwmeester en ProRail samen de Toolkit Routing, Signing en Branding (RSB) opgesteld,

waarin de richtlijnen voor middelen voor routing, signingen branding van de verschillende vervoerders is vastgelegd.

ProRail en NS Stations leveren diensten en voorzieningen aan de vervoerders. Deze diensten en voorzieningen zijn gecategoriseerd en gereguleerd in de spoorwegwetgeving en opgenomen op www.stations.nl. Zo wordt geborgd dat ProRail en NS Stations alle vervoerders gelijk behandelen. De ACM ziet erop toe dat dit daadwerkelijk gebeurt. De diensten en voorzieningen zijn in categorieën ingedeeld, conform bijlage II bij richtlijn 2012/34/EU. Vervoerders kunnen het initiatief nemen voor de uitbreiding van bestaande voorzieningen of aanleg van nieuwe voorzieningen. Initiatieven worden door ProRail/ NS Stations in overweging genomen. De kosten en risico's komen volledig voor rekening van de initiatiefnemer. Hiertoe behoren ook de verhoogde onderhoudskosten.

Met betrekking tot de diensten op en rond het station bevat artikel 18 van het Besluit[27] de plicht voor de exploitant (NS Stations en ProRail) om een stationsportfolio op te stellen, met daarin informatie over de diensten op en rond stations. Indien door NS of ProRail de daarin opgenomen regels niet worden nagekomen, kan een aanvrager (concessieverlener of vervoerder) bij de ACM een klachtprocedure op grond van artikel 71 Spoorwegwet, of bij Burgerlijke rechter een procedure aan spannen om de toegang tegen redelijke tarieven en voorwaarden af te dwingen.

Adequate aansluiting op omgeving en gebiedsontwikkeling
De ontwikkeling van een stations gaat in samenspraak tussen ProRail, NS Stations en vaak één of meer derde partijen zoals gemeenten en provincies. ProRail is verantwoordelijk voor de (ver)nieuwbouw van stations. NS Stations houdt zich naast de stations ook bezig met over- en onderbouw van sporen en het ontwikkelen van omliggend vastgoed.
Derden partijen die betrokken zijn bij de stationsontwikkeling betalen vaak ook mee aan de ontwikkeling en nemen risicodragend deel.

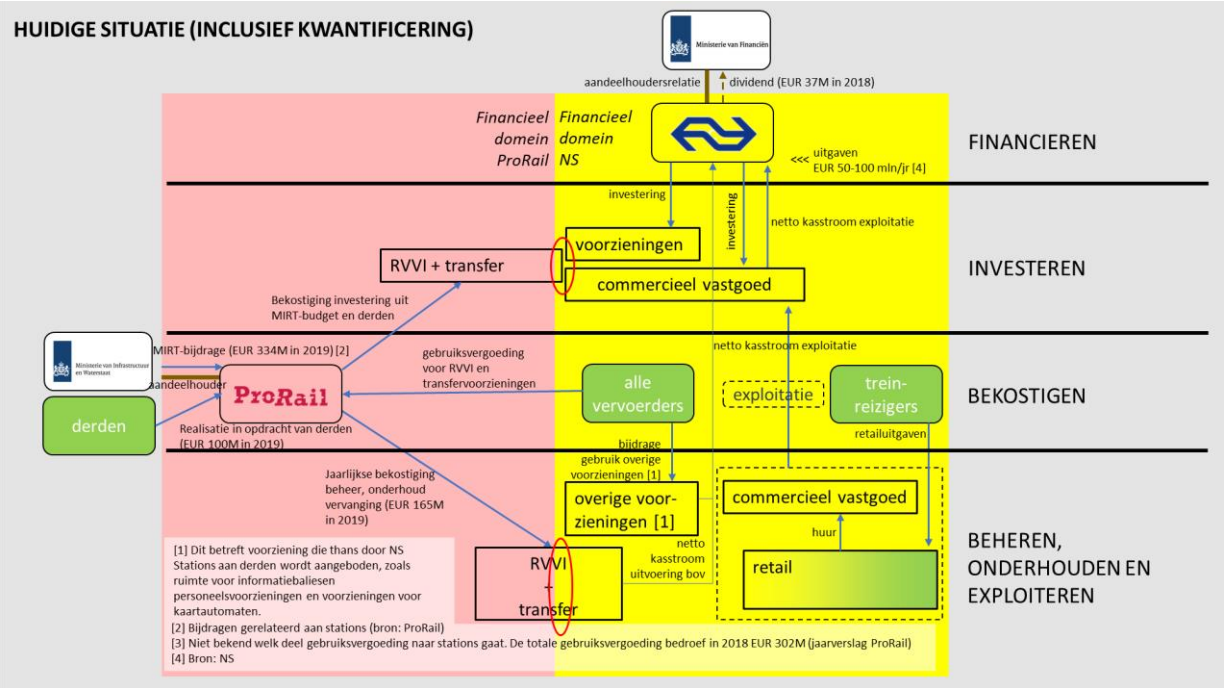
Adequate overstapmogelijkheden
Stations ontwikkelen zich steeds meer tot multimodale knooppunten (zie ook kader toekomstbestendigheid). Daar waar bus, tram en metro van oudsher al vaak in of in de nabijheid van een station te vinden waren ontstaan er ook nieuwe vormen van modaliteiten, zoals de OV-fiets. Er zijn verschillende partijen betrokken bij de diverse overstapmogelijkheden. Een deel van de overstapmogelijkheden komt voort uit NS Stations zelf, die als exploitant opereert in bijvoorbeeld servicevoorzieningen als de OV-fiets of parkeerplaatsen (Q Park). Ook fietsenstallingen en andere P+R faciliteiten worden vaak geëxploiteerd door NS Stations. De bouw van de fietsenstalling vindt vaak plaats door ProRail, (deels) bekostigd door decentrale overheden.

Regionale overstapmogelijkheden, zoals een busplatform, is vaak de verantwoordelijkheid van een provincie of een gemeente.

[27] *Besluit implementatie richtlijn 2012/34/E tot instelling van één Europese spoorwegruimte*

2.7 Aspecten van de huidige ordening

2.7.1 Beschouwing financiële aspecten in de huidige ordening



Figuur 6 Financiële stromen huidige ordening

Voor de taken die ProRail uitvoert, op basis van de met het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat gesloten beheerconcessie, ontvangt ProRail grotendeels subsidie van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. ProRail werkt daarmee budgetgestuurd. Voor het Beheer, Onderhoud en Vervanging (BOV) ten behoeve van stations ontvangt ProRail 165 miljoen euro per jaar, het grootste deel van deze geldstroom is voor de bekostiging van het onderhoud van de transfervoorzieningen (87 miljoen). Voor investeringsprojecten ontvangt ProRail 169 miljoen aan MIRT bijdrage. Daarnaast wordt voor 100 miljoen in opdracht van derden (Omgevingswerken) uitgevoerd. Het totaal aan geldstromen voor ProRail – wat betreft het onderdeel stations- komt daarmee op 434 miljoen euro in 2019. Een deel van de taken voorvloeiend vanuit de beheerconcessie draagt ProRail op aan NS Stations. De kosten hiervoor worden deels door de subsidie van IenW vergoed en deels via doorbelasting aan vervoerders via de gebruiksvergoeding.

NS Stations ontvangt geen (directe) geldstromen van het Rijk. Wel ontvangt zij via ProRail geld uit het BOV-budget voor het dagelijks beheer op de RVVI. De overige inkomende geldstromen komen van vervoerders (voor het gebruik van dienstvoorzieningen) en exploitatie. NS Stations is daarmee een meer opbrengsten en rendement gestuurde organisatie. Dit een gevolg van de eerdere splitsing tussen NS Stations en ProRail. Waarbij NS de meer marktgedreven taak en ProRail het meer aangedreven aspect toegewezen hebben gekregen. Een deel van deze geldstromen investeert NS Stations in voorzieningen op stations en commerciële exploitatie. De uitgaven van NS Stations lagen in 2019 ergens tussen 50 en 100 miljoen. NS keert jaarlijks dividend uit aan het Ministerie van Financiën. In 2018 was dit 37 miljoen euro. Dit dividend is afkomstig van de gehele NS Groep, waar NS Stations een onderdeel van is.

De twee rode cirkels in figuur 6 duiden de geldstromen waar risico´s (kunnen) ontstaan. De eerste cirkel betreft de investeringen. Ook al zijn er afspraken gemaakt over de verdeling tussen de verschillende functies, de uitwerking ervan voor een specifieke investering in een specifiek station kan zijn dat publiek geld in voorzieningen is geïnvesteerd, waar een private partij inkomsten mee kan genereren.

De tweede cirkel betreft de exploitatie. Daar zien we de volgende (risico's op) inefficiënties:

- De scheidslijnen tussen de delen die ProRail in eigen beheer houdt en de delen die door NS Stations worden uitgevoerd (als onderdeel van de eigen NS Stations bedrijfsvoering of als opdracht van ProRail) zijn vanuit een efficiëntieperspectief niet altijd optimaal waardoor een deel efficiëntiewinst mogelijk blijft liggen. Hierbij is te denken aan situatie waarbij de ene partij dragende constructie tot een bepaalde hoogte laat schilderen en de andere organisatie het werk boven die hoogte aanbesteed.
- ProRail voert een deel van het beheer en onderhoud op de RVVI zelf uit; een ander deel voert NS Stations in opdracht van ProRail uit. NS Stations besteedt die opdrachten weer uit aan de markt. De constatering is dat het contracteren van dit deel van het beheer en onderhoud over veel lagen gaat.
- In de structuur van de geldstromen is de scheiding tussen het maatschappelijk deel (vervoeren van reizigers - ProRail) en het commerciële deel (uitbaten van commerciële voorzieningen – NS Stations) terug te vinden. De bijbehorende geldstromen lopen daarom ook qua sturing uiteen: laagste levenscycluskosten (ProRail) versus maximalisatie van het resultaat (NS Stations).

2.7.2 Beschouwing juridische aspecten in de huidige ordening

Volgens de SERA-richtlijn behoort het perron tot de infrastructuur, dus in beginsel is ProRail verantwoordelijk voor exploitatie, onderhoud en vernieuwing van de infrastructuur. De uitvoering van werkzaamheden, onderhoud en vernieuwing van de spoorweginfrastructuur mag worden uitbesteed aan de NS.

De uitspraak van het Hof van Justitie (C-210/18) lijkt de scheiding tussen stations enerzijds en perrons anderzijds te bevestigen en te suggereren dat looproutes in stationsgebouwen onder de stations vallen.

Ten aanzien van het gelijke speelveld voldoen de bestaande beheersmaatregelen voor borging hiervan veelal[28]. Uit ACM-rapport[29] blijkt dat vervoerders het gedrag van NS op het vlak van het verlenen van toegang tot diensten en dienstenvoorzieningen op stations als een knelpunt ervaren. Wel zeggen regionale vervoerders in hetzelfde rapport dat met betrekking tot diensten en dienstvoorzieningen de regulering daarvan is de afgelopen jaren verbeterd. De toepassing van de ex-ante goedkeuringsbevoegdheid door de ACM bij aanbestedingen heeft naar de mening van de concessieverleners en vervoerders de transparantie vergroot. Er is vooraf meer helderheid over de tarieven en voorwaarden van het gebruik van deze dienstvoorzieningen. Volgens de vervoerders neemt dit niet weg dat NS in de praktijk nog strategisch gedrag kan vertonen (ook na aanbesteding), zodat de problematiek tot diensten en dienstvoorzieningen zich zal blijven voordoen.

Met betrekking tot de diensten op en rond het station kan een aanvrager (concessieverlener of vervoerder) van deze diensten bij de ACM of de burgerlijke rechter een procedure aanspannen om de

[28] *Reactie op update quick scan Eerlijke kansen bij aanbestedingen van regionaal spoorvervoer, Minister voor Milieu en Wonen, 18 december 2019*
[29] *Eerlijke kansen bij aanbestedingen van regionale spoorvervoer (17 april 2019).*

toegang tegen redelijke tarieven en voorwaarden af te dwingen. Daar is tot nu toe nog nooit gebruik van gemaakt.

Knelpunt in de huidige ordening ten aanzien van de non-discriminatoire toegang tot diensten en voorzieningen op stations is volgens de ACM dat een exploitant van een dienstvoorziening die tevens vervoerder is een bod van een andere partij ongunstig kan beïnvloeden/ c.q. zichzelf gunstig kan behandelen. Er zijn in de afgelopen jaren aanvullende maatregelen genomen door ACM om het risico verder te beheersen. De aanvullende maatregelen dragen bij aan een betere borging van het gelijke speelveld. Een aantal beheersmaatregelen[30] die genomen zijn om dit risico te beperken, zijn:

- Ex ante toetsing van tarieven en voorwaarden voor dienstvoorzieningen door ACM, voorafgaand bij aanbesteding concessie;
- Transparantiebepalingen (o.a. Netverklaring Uitvoeringsverordening, stationsportfolio).

2.7.3 Beschouwing toekomstbestendigheid in de huidige ordening

Capaciteitsgroei

Er zijn uitdagingen op het gebied van de transfercapaciteit op stations in de toekomst. Nu al zijn er knelpunten op specifieke plekken zoals Amsterdam Centraal, Schiphol en Amsterdam-Zuid, waar nu extra personeel staat om de veiligheid te waarborgen. Er is vooralsnog geen aanleiding om te veronderstellen dat de huidige ordening heeft bijgedragen aan het ontstaan van de uitdagingen of een beperkende factor is bij het aanpakken ervan.

Kwaliteitsverbetering

De stations worden steeds beter beoordeeld op alle aspecten, wat blijkt uit de verdere cijfers in de OV klantenbarometer: reizigers geven gemiddeld een 7,9 voor de veiligheid op stations en een 7,6 voor de informatievoorziening op stations[31]. Dit is het resultaat van de samenwerking tussen partijen in de huidige ordening, die daarmee effectief is maar mogelijk efficiënter kan.

Multimodaal knooppunt

NS heeft zich de laatste jaren ontwikkeld tot een meer multimodale onderneming, onder meer door het aanbieden van de zonetaxi en de OV-fiets. Hiermee brengt NS het belang van andere modaliteiten dan trein in bij stationsontwikkelingen. Het belang van NS kan tegelijkertijd de schijn wekken dat er minder aandacht is voor aanbieders van andere soorten vervoer. NS Stations wijst momenteel als aanbieder van dienstvoorzieningen immers ook de ruimte aan voor diensten van andere vervoerders.

Gebiedsontwikkeling

Een voordeel van de huidige ordening op het punt van gebiedsontwikkeling is dat er een balans bestaat tussen belangen van de private en publieke sector. ProRail heeft als taakgedreven publieke organisatie duidelijk affiniteit met de vraagstukken van publieke partijen, zoals decentrale overheden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan aspecten als de aansluiting op de verdere ruimtelijke ordening en de looproutes in de openbare ruimte. NS heeft als rendement gedreven commerciële organisatie meer affiniteit met private partijen in vastgoedontwikkelaars die ook een rol spelen bij gebiedsontwikkeling.

Voor een integrale aanpak bij stationsontwikkeling is er in de afgelopen jaren meermaals gekozen om een stationsgebied uit te roepen tot nationaal sleutelproject. Dit zijn projecten die jaren in beslag

[30] *Voor overige beheersmaatregelen, zie Quickscan ACM (2013)*
[31] *OV Klantenbarometer (KpVV/CROW, 2018).*

hebben genomen. Een van de redenen hiervoor is het grote aantal betrokken partijen, zo waren in ieder geval het Rijk, de decentrale overheden, NS en ProRail hierbij betrokken[32].

Duurzaamheid

Op het punt van verdere verduurzaming van stations maakt de verdeling van verantwoordelijkheden en eigendom tussen beide organisaties integraal handelen eveneens complex. Een voorbeeld hiervan is het realiseren van zonne-energie bij stations. Nu zijn de verscheidene daken van stationsgebouwen (NS Stations) en perrons (ProRail) in de regel niet bij één partij ondergebracht. Dit maakt het moeilijker de potentie van het totaal aan daken rondom het spoor efficiënt te benutten. Ook wat betreft afvalscheiding raken de operaties van ProRail en NS elkaar. Met de huidige ordening is er betere afstemming nodig tussen ProRail en NS om tot investeringen in duurzaamheid te komen.

[32] *Evaluatie sleutelprojecten (Bureau Stedelijke Planning, 2009).*

3 Ervaringen huidige ordening

In het vorige hoofdstuk is de huidige ordening toegelicht en zijn knelpunten en uitdagingen benoemd vanuit de inhoudelijke kaders. Dit hoofdstuk schetst hoe het nu gaat op stations op basis van gesprekken met partijen die een rol en/of belang hebben op stations. Allereerst zal in paragraaf 3.1 gereflecteerd worden op de publieke belangen en vervolgens zal er in paragraaf 3.2 dieper ingegaan worden op de ervaringen van de respondenten.

De partijen die zijn geïnterviewd zijn ProRail, NS Stations, vervoerders, reizigersorganisaties, provincies, gemeenten, Bureau Spoorbouwmeester en de Pensioenfederatie. De ervaringen zijn geanonimiseerd, wanneer mogelijk zijn er voorbeelden ter illustratie opgeschreven.

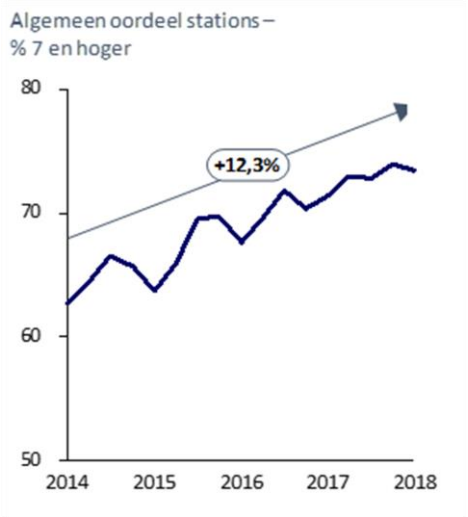
In de gesprekken is gevraagd naar de ervaringen op stations, de vragen zijn open gesteld en beantwoord vanuit het perspectief van de stakeholder. Daardoor zijn de ervaringen vaak niet één op één te vertalen naar de publieke belangen of het perspectief van de reiziger, belastingbetaler of vervoerder. In dit hoofdstuk is daarom per ervaring de context beschreven waarin de ervaring ontstaan is. Daarnaast wordt bezien welke specifieke publieke belangen op stations hiermee in relatie staan. De ervaringen zijn in paragraaf 3.2 beschreven. In 3.1 wordt op basis van de ervaringen vanuit de drie perspectieven en per publiek belang beschreven hoe het nu gaat op de stations.

3.1 Realisatie publieke belangen van stations

Vanuit het perspectief van de reiziger worden de publieke belangen op stations gerealiseerd. Er zijn verbeteringen mogelijk, maar de tevredenheid is de laatste jaren toegenomen, zie kader. Een belangrijk aspect vanuit het perspectief van de belastingbetaler is de mate waarin dit efficiënt gebeurt. Daarvoor zijn in dit onderzoek een aantal ervaringen aan het licht gekomen die voor verbetering vatbaar zijn. Ook met het oog op de verdere ontwikkeling van het OV als alternatief voor de auto en de rol van het station daarin, geldt dat er in de huidige ordening ruimte voor verbetering lijkt te zijn. Dit aspect is voor vervoerders ook van belang. Ze zijn over het algemeen tevreden over de stations maar ervaren dat de mate waarin zij hun dienstenaanbod kunnen profileren en ontwikkelen op stations verbeterd zou kunnen worden.

Reizigerstevredenheid

Hoe stations ervaren worden door reizigers wordt in kaart gebracht middels de StationsBelevings-Monitor (SBM), die vier keer per jaar op stations wordt uitgevoerd en is ontwikkeld door NS Stations en ProRail. Tijdens het SBM onderzoek worden vragenlijsten afgenomen op de perrons. De vragenlijst gaat over een zevental thema's: sfeer, uitnodigend, wachttijdenbeleving, schoon, oriëntatie, veilig en doorstroming. De reizigerstevredenheid op stations is de afgelopen jaren toegenomen. Waar in 2014 nog 65% van de reizigers de treinstations een 7 of hoger gaf, was dat in 2018 76%. Hierbij valt wel een onderscheid te maken tussen kleine en grote stations. Bij kleine stations is de klant-tevredenheid gestegen van 55% naar 67%. Grote stations scoren een stuk hoger. De klanttevredenheid is daar gestegen van 66% naar 79%.



Per publiek belang is in onderstaande tabel de mate waarin het belang effectief en efficiënt gerealiseerd wordt aangegeven. In dit hoofdstuk wordt dit beeld aan de hand van de ervaringen die zijn opgehaald in gesprekken met stakeholders ingekleurd.

Tabel 3 Realisatie publieke belangen huidige ordening

Publiek belang station	Mate waarin het belang gerealiseerd wordt in de huidige situatie
Veilig	Stations zijn veilig en worden als veilig ervaren. Over de taak- en rolverdeling is tussen NS Stations en ProRail onduidelijkheid, wat leidt tot inefficiënties.
Toegankelijk	Toegankelijkheid is op orde, uit de interviews zijn hier verder geen bijzonderheden gekomen.
Comfortabel	Reizigers zijn tevreden over de stations en het comfort. Er is een balans tussen commercie en transfer, waarbij commercie soms de boventoon kan voeren.
Duurzaam	ProRail en NS Stations voeren allebei beleid op duurzaamheid. In de afstemming tussen de partijen treden inefficiënties op omdat partijen ervaren dat er onduidelijkheid is over de rollen.
Betaalbaar	Door de overlap tussen eigendom en verantwoordelijkheden zijn er inefficiënties. De ruimte voor commercie op stations draagt bij aan de betaalbaarheid van ontwikkelingen, maar zorgt in projecten voor aanvullende kosten voor compensatie.
Adequate reisinformatie	Reisinformatie is beschikbaar op het station en de ervaring is dat reizigers hun weg kunnen vinden. Binnen de poortjes van de treinvervoerders is de informatie meestal beperkt tot treininformatie.
Adequate profileringsmogelijkheden en dienstvoorzieningen voor vervoerders	Door landelijk beleid over de uitstraling van stations wordt weinig ruimte voor lokaal of regionaal maatwerk en profilering voor vervoerders ervaren.
Adequate overstapmogelijkheden	ProRail en NS Stations willen de reiziger van deur tot deur bedienen. Op het station hebben onder andere auto en (deel)fiets de laatste jaren een plek gekregen. Als aandachtspunt werden de mogelijkheden voor andere aanbieders op stations genoemd.
Adequate aansluiting op omgeving en gebiedsontwikkelingen	Het initiatief voor de ontwikkeling van stations ligt bij ProRail en NS Stations. De invloed van decentrale overheden wordt als beperkt ervaren, wat niet aansluit bij hun steeds belangrijker wordende rol in de stationsgebiedsontwikkeling.

3.2 Ervaringen

In deze paragraaf worden de ervaringen van de respondenten beschreven. . Ervaringen worden enkel genoemd wanneer meer dan één respondent deze ervaring benoemd heeft. Waar mogelijk is er wederhoor toepast in de verschillende interviews. Daar waar de mening tussen twee partijen verschillen, is er geprobeerd beide kanten van de medaille te belichten. Als ervaringen "niet kloppen" met de ordening, zijn deze toch genoemd, omdat het iets zegt over de werking van de ordening en komt dit aan de orde onder het kopje *Mogelijke oorzaak en context van deze ervaring*. Per ervaring staat beschreven welke van de publieke belangen dit raakt.

Publieke belangen worden behartigd

Wat is de ervaring?
De publieke belangen worden volgens de partijen behartigd. Meerdere partijen zijn over het algemeen te spreken over het samenspel tussen NS Stations en ProRail. Meerdere respondenten menen dat NS Stations van stations een erg prettige plek gemaakt heeft, door zich de laatste jaren meer te specialiseren in reizigersbeleving. Respondenten geven aan dat stations, vergeleken met tien jaar geleden, kwalitatief echt een sprong voorwaarts hebben gemaakt. Wel zijn er enkele verbeterpunten denkbaar, de rest van deze paragraaf brengt de ervaringen omtrent deze verbeterpunten voor het voetlicht.

Mogelijke oorzaak en context van deze ervaring?
Hoeveel van dit succes toe te schrijven valt aan de huidige eigendomsverhouding en verantwoordelijkheidsdeling is lastig te bepalen. Wel is vaker genoemd dat ervaren wordt dat NS Stations en ProRail elkaar in een zekere balans houden. De ordening voorziet NS Stations in veel ruimte voor commerciële exploitatie. NS Stations heeft zich hierdoor de vaardigheden eigen kunnen maken om te excelleren in reizigersbeleving. ProRail heeft zich het proces van onder andere (ver)nieuwbouw en constructief beheer eigen kunnen maken, waar ook zij op hun beurt goed in zijn geworden.

Vanuit welk perspectief en welk publiek belang is deze ervaring relevant?
Vanuit het perspectief van de belastingbetaler bezien is deze ervaring relevant. Wanneer de publieke belangen behartigd worden is dat goed voor de belastingbetaler. Maar deze ervaring is het meest relevant voor de reiziger. Ook de vervoerder(s) is dit van belang omdat een aantrekkelijk station ook bijdraagt aan de aantrekkelijkheid van de vervoersdiensten die op het station aangeboden worden.

Verantwoordelijkheden en aanspreekpunten

Wat is de ervaring?
Het is voor partijen niet altijd duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is en wie waarop aangesproken moet worden. Dit wordt met name door decentrale overheden en af en toe door reizigers als knelpunt ervaren. Voor vervoerders speelt dit punt minder, er is een Single Point Of Contact (SPOC) ingericht, waar zij met hun vragen en opmerkingen terecht kunnen.

Hoewel het grote aantal betrokkene ook in zekere mate bijdraagt aan het succes van een gebiedsontwikkeling, ervaren decentrale overheden lange doorlooptijden en bureaucratie als zij iets op het station gedaan willen krijgen. Het juiste aanspreekpunt vinden wordt als lastig ervaren en vaker wordt er binnen ProRail en NS of tussen ProRail en NS doorverwezen. Dit leidt er soms toe dat initiatieven moeizaam of niet gerealiseerd worden.

Voorbeeld

In inpandige bewaakte fietsenstallingen is de verantwoordelijkheid voor de exploitatie bij een andere partij belegd dan de verantwoordelijk voor de fietsenrekken en het repareren als deze defect zijn. De gesplitste verantwoordelijkheidsverdeling wordt als nodeloos ingewikkeld ervaren.

De gemiddelde reizigers merkt weinig van de verschillende verantwoordelijkheden binnen stations. Pas wanneer een reiziger ergens een melding van wil maken kan het lastig worden. Het is onduidelijk bij wie hij moet zijn. De ervaring is dat eventuele meldingen uiteindelijk opgepakt wordt door één van beide partijen, hetzij na een lange(re) reactietijd.

Tussen ProRail en NS Stations onderling bestaat ook onduidelijkheid over verantwoordelijkheden. Het onderwerp transfer komt nog specifiek aan de orde, maar ook over andere onderwerpen is men het niet altijd eens, wat kan leiden tot stroperige processen of suboptimale oplossingen. Volgens respondenten komt dit voornamelijk voor bij nieuwe ontwikkelingen, waar nog geen (proces)afspraken over verantwoordelijkheid zijn gemaakt.

Mogelijke oorzaak en context van deze ervaring?

In de DZI zijn de eigendomsverhoudingen tussen ProRail en NS Stations vastgelegd. Naast deze eigendomsverdeling hebben ProRail en NS Stations over elkaars eigendommen heen een verantwoordelijkheid voor borgen van transferveiligheid (ProRail) en commerciële exploitatie (NS Stations). Dit maakt dat ProRail en NS Stations vanuit verschillende rollen (eigenaar en/of taakverantwoordelijke) opereren die ook weer per onderdeel van het station verschillen. Neem bijvoorbeeld een perron. ProRail is eigenaar van het perron, maar NS Stations is exploitant van de kiosk op het perron en verzorgt het dagelijks beheer. Voor niet-direct betrokkenen kan dit leiden tot onduidelijkheid.

Binnen ProRail en NS Stations is er over het eigendom en verantwoordelijkheden zoals in de DZI afgesproken over het algemeen duidelijkheid, maar geeft de DZI niet in alle gevallen uitsluitsel over verantwoordelijkheden. Sinds 1995 is de DZI niet herzien of geactualiseerd. Van nieuwe ontwikkelingen die toen niet voorzien waren en dus niet in de DZI vastliggen, moet beredeneerd worden hoe de verantwoordelijkheden zouden moeten liggen. Er ontbreken afspraken over de manier waarop met nieuwe ontwikkelingen om moet worden gegaan en hoe eigendom en verantwoordelijkheden worden vastgelegd. Wel is de DZI geëvalueerd. Dit leidde niet tot een herziening, maar wel op enkele punten tot nieuwe afspraken tussen de partijen.

Vanuit welk perspectief is deze ervaring relevant en welk publiek belang raakt deze ervaring?

Vanuit het perspectief van de belastingbetaler is deze ervaring relevant. De complexiteit maakt dat zowel decentrale overheden, als ProRail en NS Stations extra tijd kwijt zijn aan het vinden van hun weg in de complexiteit. Dit kan leiden tot een betere integrale oplossing, maar het kost tijd en die tijd kost de belastingbetaler geld. Daarnaast is het vanuit het perspectief van de reiziger relevant op het moment dat een reiziger een vraag of melding over een stations heeft.

Bezien vanuit publieke belangen raakt deze ervaring de goede aansluiting op omgeving en gebiedsontwikkeling. Door de complexiteit kan het ingewikkelder zijn om integrale ontwikkeling tussen diverse partijen te bewerkstelling, of kost dit in ieder geval meer tijd.

Afstemming en samenwerking tussen NS en ProRail

Wat is de ervaring?

De samenwerking tussen NS Stations en ProRail wordt als tweeledig ervaren, zowel in de ontwikkeling als in de dagelijkse praktijk. Aan de ene kant is er waardering voor het samenspel tussen ProRail en NS Stations en wat dit voor de stations opgeleverd heeft. Zoals eerder vermeld wordt door partijen ervaren dat de kwaliteit van stations de afgelopen jaren verbeterd is. Een deel van de partijen vermoed dat dit mede te danken is aan de samenwerking tussen NS Stations en ProRail.

Voorbeeld:

Op één station is de overkapping aan twee partijen uitbesteed, één keer in het kader van constructieve schoonmaak en één keer in het kader van het dagelijks onderhoud.

Aan de andere kant worden samenwerkingsprocessen tussen NS Stations en ProRail door sommige stakeholders als lang en bureaucratisch ervaren. Communicatie en afstemming is niet altijd goed plaats, waardoor het soms voor komt dat NS Stations en ProRail los van elkaar werkzaamheden op het station uitvoeren die beter samen uitgevoerd konden worden of zelfs dubbel uitgevoerd worden.

Verbeterprogramma's zoals 'Beter en Meer'[33] hebben volgens partijen de samenwerking verbeterd. Toch ervaren partijen dat na enige tijd de samenwerking weer minder prioriteit krijgt. Dit maakt dat er een zekere 'golfbeweging' in de samenwerking tussen NS Stations en ProRail ervaren wordt.

Mogelijke oorzaak en context van deze ervaring?

Een mogelijke oorzaak van deze ervaring ligt in de situatie voordat ProRail en NS gesplitst werden. Toen werd nog gesproken over een 'marktorganisatie' en een 'taakorganisatie' die verenigd waren binnen NS. Deze twee takken zijn in de huidige ordening nog steeds te herkennen. ProRail is meer taakgedreven, sturend op de taken die volgen uit onder andere de beheerconcessie en die gebudgetteerd zijn. NS Stations is de meer marktgedreven organisatie, die zorgt voor op een aantrekkelijk reisproduct en zelfstandig financierbaar is. Op stations vertaalt zich dit in NS Stations die vooral gericht is op stations die zo aantrekkelijk mogelijk zijn voor reizigers, inclusief commercie, en ProRail zich die taak gedreven bezighoudt met bijvoorbeeld transfer, veiligheidsnormen en (ver)nieuwbouw.

Daarnaast komen NS Stations en ProRail elkaar telkens weer tegen. Het lijkt of dingen die in het verleden hebben plaats gevonden, maar moeilijk kunnen worden vergeten, en telkens weer opnieuw worden opgerakeld Dergelijke voorvallen kunnen lang in het geheugen blijven en kunnen zorgen voor moeizame(re) samenwerking.

[33] *.rijksoverheid.nl/bijlage-1e-operationele-uitwerking-prorail-en-ns-beter-en-meer*

Vanuit welk perspectief is deze ervaring relevant en welk publiek belang raakt deze ervaring?
Vanuit de belastingbetaler kost de afstemming en samenwerking tussen ProRail en NS Stations veel tijd en dus geld, en indien werkzaamheden daadwerkelijk dubbel gebeuren leidt dit tot onnodige dubbele kosten.

Bezien vanuit publieke belangen raakt dit de betaalbaarheid. Over het algemeen kan gesteld worden dat er door deze ervaring sprake zou kunnen zijn van een zekere inefficiëntie in het behalen van deze publieke belangen.

Dagelijks beheer verplicht opgedragen

Wat is de ervaring?
NS Stations voert het dagelijks beheer uit op alle stations, ook voor sommige onderdelen die in eigendom zijn bij ProRail en soms ook delen van gemeenten. ProRail is verplicht het dagelijks beheer van de RVVI op te dragen aan NS Stations. Vervolgens besteedt NS Stations het dagelijks beheer aan. Dit wordt door partijen op twee verschillende manieren ervaren.

Voorbeeld:
In een contract voor beheer en onderhoud van roltrappen in een regio waren afspraken gemaakt over wanneer onderhoud gepleegd kon worden. Op sommige stations was dit juist een drukke periode en werd de aannemer weg gestuurd door de stationsmanager.

Door sommige respondenten wordt de rol van ProRail gezien als doorgeefluik; ProRail krijgt budget van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en zet dit één op één door naar NS Stations. ProRail en NS Stations maken hier jaarlijks afspraken over en moeten hiervoor een organisatie inrichten, wat deze respondenten inefficiënt lijkt.

Anderzijds is er een groep respondenten die het logisch vindt dat, wanneer je eigenaar bent van de RVVI, je ook opdrachtgever bent voor het dagelijks beheer in de RVVI. De ervaring van deze respondenten is dat het momenteel lastig is deze opdrachtgeversrol waar te maken omdat er een vanzelfsprekendheid zit in het ontvangen van de opdracht door NS Stations. Hierdoor wordt ervaren dat ProRail niet als opdrachtgever wordt erkend. Dit levert spanning op

De stationsmanager ziet namens ProRail en NS Stations toe op het dagelijks beheer van stations. De rol van stationsmanager wordt door medewerkers van NS Stations ingevuld. Respondenten vinden het prettig dat er één aanspreekpunt is, maar vaak wordt deze stationsmanager gezien als NS-medewerker, wat soms de schijn kan wekken dat er ook gehandeld wordt uit dat belang.

Door het verplichte karakter van het aanbesteden van het beheer, zijn de partijen tot elkaar veroordeeld. Dit maakt het elkaar aanspreken op de uitgevoerde werkzaamheden lastig.

Ook zijn er respondenten die menen dat hier sprake is van non-compliance. De redenatie hiervoor is dat hoewel NS Stations de uitvoering van het dagelijks beheer aanbesteedt, er ook apparaatskosten gemaakt worden om het dagelijks beheer te coördineren. Dit is niet aanbesteed. Dat deel wordt als non- compliant ervaren.

Tot slot wordt ervaren dat het afsluiten van een integraal contract voor aanleg, beheer en onderhoud nu soms moeizaam gaat. Het is steeds vaker aantrekkelijk om contacten af te sluiten die niet alleen voorzien in de aanleg maar ook in het beheer en onderhoud over de gehele levensduur van het

object. Door het verplicht opdragen van het dagelijks beheer is het ingewikkeld, maar niet onmogelijk, om deze contracten af te sluiten.

Mogelijke oorzaak en context van deze ervaring?
In de DZI[34] is afgesproken dat ProRail het dagelijks beheer voor de RVVI opdraagt aan NS Stations. NS Stations besteedt dit werk vervolgens aan. ProRail ontvangt het budget voor dit dagelijks beheer op basis van de beheerconcessie van het Ministerie van IenW. Het opdragen van het dagelijks beheer is in 1995 zo in de DZI overeengekomen, omdat het beleggen van de uitvoering van het dagelijks beheer bij één partij (NS Stations) zou zorgen voor meer efficiëntie. Een nadeel van deze afspraak is dat ProRail op een zeker afstand van het dagelijks beheer staat. Door het verplichte karakter heeft ProRail slechts beperkte sturingsmogelijkheden op het dagelijks beheer, maar blijft wel de verantwoordelijkheid dragen.

Vanuit welk perspectief is deze ervaring relevant en welk publiek belang raakt deze ervaring?
Het hebben van een goede opdrachtnemer en opdrachtgeverrelatie zorgt er voor het efficiënt uitvoeren van het dagelijks beheer en raakt daarmee het perspectief van de belastingbetaler. Als bijvoorbeeld contracten voor aanleg, beheer en onderhoud hierdoor lastiger af te sluiten zijn, kan het zijn dat de gewenste kostenefficiëntie niet altijd behaald wordt.

Inefficiënte uitvoering leidt tot (onnodig) hoge kosten bij het behalen van de publieke belangen, zoals het veilig en comfortabel houden van stations en raakt daarmee de betaalbaarheid.

Verantwoordelijkheid transfer

Wat is de ervaring?
Zowel NS Stations als ProRail voelen zich verantwoordelijk voor de transferfunctie op de GI. ProRail voelt zich op grond van de Spoorwegwet verantwoordelijk voor de HSWI, waaronder transferruimte valt. Ervaren wordt dat NS Stations zich, als eigenaar van de stationshal, ook verantwoordelijk voelt voor de transfer in de GI.

Tussen beide partijen zorgt deze kwestie voor spanning. Deze discussie is al geruime tijd gaande en er wordt ervaren dat dit veel energie en tijd van beide partijen kost. Daarnaast worden er op basis van deze onduidelijkheid problemen ervaren in het delen van data en monitoring.

Voorbeeld
Doordat verschillende partijen zich verantwoordelijk voelen voor transfer, hebben verschillende partijen behoefte aan dezelfde informatie. Doordat één van de partijen data inwint, is er onderlinge afhankelijkheid die tot discussies en tot een geschil heeft geleid.

(Digitale) ontwikkelingen hebben ervoor gezorgd dat de transfer veel geavanceerder gemonitord kan worden dan voorheen. NS Stations en ProRail zetten steeds vaker deze technieken in om de reizigersstromen in de gaten te houden, maar ook bij bijvoorbeeld (ver)nieuwbouw komt het goed van pas. Zo wordt tegenwoordig in de dagelijkse operatie gebruik gemaakt van sensoren om knelpunten in de transferveiligheid op te sporen en op te kunnen lossen. In deze ontwikkeling komt de transferdiscussie op twee manieren naar voren:

1. OV-chipkaart data (OVCP-data). Hoewel beide partijen zich verantwoordelijk voelen voor de transfervoorziening in de GI, is het volgens de partijen wel duidelijk dat ProRail

[34] *Artikel 2.4. Definitie Zeggenschap Infrastructuur 1995*

verantwoordelijk is voor de transfer op de RVVI. Vanuit hun verantwoordelijkheid is het daarbij van belang dat zij toegang hebben tot recente data over reizigersstromen. Het aantal reizigers op een station kan achterhaald worden door de (geanonimiseerde) OV-chipkaartdata (OVCP-data). Er zijn afspraken gemaakt over het delen van deze data tussen ProRail en NS Stations. Doordat beide partijen andere data nodig hebben voor het uitvoeren van hun taak is er een kennisverschil, wat volgens partijen ongewenst is en tot discussies leidt.

2. Sensoren. Data afkomst van sensoren in de GI, bijvoorbeeld in de stationshal, in eigendom van NS Stations, wordt structureel gedeeld met ProRail. Deze afhankelijkheidsrelatie wordt door sommige respondenten als niet wenselijk ervaren. ProRail zou op deze manier niet altijd haar verantwoordelijkheid voor de transfer tot uiting kunnen brengen. ProRail overweegt momenteel haar eigen sensoren in de stationshal op te hangen naast de sensoren van NS Stations. Dit zou als inefficiënt gezien kunnen worden.

Mogelijke oorzaak en context van deze ervaring?

ProRail en NS Stations voelen zich beide verantwoordelijk voor de transfer in de GI. In de DZI is in 1995 afgesproken dat NS Stations verantwoordelijk is voor het waarborgen van publieke functies in de GI, waaronder de transferfunctie[35]. De afspraak is dat ProRail hierop moet toezien en bij niet-naleving in overleg moeten treden met NS Stations. Tegelijkertijd staat in de Spoorwegwet dat ProRail verantwoordelijk is voor de HSWI. Onder de spoorweginfrastructuur valt 'toegang voor passagiers die te voet arriveren of vertrekken[36]'. Ook is in de beheerconcessie opgenomen dat ProRail verantwoordelijk is voor transfervoorzieningen, alsmede looproutes[37]. Deze verschillende definities maken dat de partijen zich beide verantwoordelijk voelen en het onduidelijk is wie nu echt eindverantwoordelijk is voor de transferfunctie in de GI.

Vanuit welk perspectief is deze ervaring relevant en welk publiek belang raakt deze ervaring?

Bezien vanuit het perspectief van de belastingbetaler vergt de transferdiscussie al geruime tijd veel tijd en energie van beide partijen. De samenwerking loopt hierdoor soms stroef en twee organisaties houden zich bezig met dezelfde taak. Dit maakt dat het borgen van de transferfunctie in de GI niet op de meest kostenefficiënte manier gebeurt. Daarnaast is transfer van groot belang voor de reiziger. De spanningen tussen beide partijen hebben op dit moment geen merkbare gevolgen voor de reiziger.

Er zijn zorgen over de onduidelijkheid die bestaat over de verantwoordelijkheidsverdeling op het gebied van comfort en uiteindelijk ook veiligheid, zeker als het aantal reizigers de groei gaat doormaken die nu voorzien is. Doordat er discussie is over wie waarover gaat is er een risico dat er uiteindelijk niemand verantwoordelijkheid neemt als er echt een probleem optreedt. Dit maakt dat er een potentieel veiligheidsrisico ligt bij onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid van de transferfunctie. Daarnaast heeft dit invloed op de betaalbaarheid omdat er veel tijd en dus kosten gemoeid gaan met deze discussie kan dit zijn weerslag hebben op de betaalbaarheid.

Commerciële exploitatie

Wat is de ervaring?

In de interviews is door sommigen benoemd dat de commercie op stations soms als dominant wordt ervaren. Daarbij gaat het om ruimte voor (commerciële) evenementen in de GI die afleidt van de

[35] *Artikel 3.1.1. Definitie Zeggenschap Infrastructuur 1995*
[36] *Spoorwegwet 2005*
[37] *Beheerconcessie 2015-2025*

transfer, dat commercieel interessante ruimte eerder toegewezen wordt aan exploitatie dan bijvoorbeeld toiletten, en situaties waar reizigers niet altijd de kortste weg van A naar B geboden wordt, maar een route langs de commercie (zie voorbeelden). Hierbij is ook door respondenten gezegd dat de nadruk op commercie in het verleden groter was en dat daarvan geleerd is.

Wanneer er op dit moment een station ontwikkeld wordt, ervaren respondenten dat er gekeken wordt naar hoe de maximale reizigersbeleving gehaald kan worden. Dit betekent dat, zeker op stations met veel in- en uitstappers, er onder andere veel commerciële ontwikkeling plaatsvindt. Deze ontwikkeling draagt op korte termijn volgens respondenten zeker bij aan de reizigerstevredenheid. Er wordt ervaren dat het bijdraagt aan het comfort en de sociale veiligheid.

Op dit moment wordt ervaren dat steeds meer ruimte benut wordt voor commerciële exploitatie. In de huidige situatie komt de transfer hierdoor niet in de knel. Wel wordt ervaren dat de kosten voor het verplaatsen of (tijdelijk) sluiten van commerciële voorzieningen momenteel een groot deel van het projectbudget vergt. Daarnaast is met de snel groeiende reizigersstromen er een grote kans dat een deel van deze exploitatie op middellange termijn ook weer dient te verdwijnen ten bate van de transferruimte. Voor het verplaatsen en/of sluiten van commerciële voorzieningen, wordt NS Stations gecompenseerd. Het nu kiezen voor veel commercie kan zo een grote kostenpost in de toekomst veroorzaken.

NS Stations krijgt op stations de ruimte om de commerciële exploitatie uit te voeren. Daarbij is vastgelegd dat de commerciële ruimte de transferfunctie niet in de weg mag zitten. Over het algemeen is er voldoende ruimte voor transfer op de stations, op plekken waar dat niet het geval is, wordt er in overleg tussen ProRail en NS Stations gezocht naar een oplossing.

Hoewel commercieaspecten als sociale veiligheid en comfort ten goede komt, stellen sommige respondenten zich de vraag of dit ook altijd evenveel bijdraagt aan een snelle deur-tot-deurreis. Daarbij ervaren respondenten wel dat wanneer een goede transfer ook maar enigszins in het geding komt, NS Stations dit vrijwel altijd goed aanpast en daarvan leert voor in de toekomst.

Voorbeeld

Bij een station is een fietsenstalling gebouwd, vanuit deze fietsenstalling is een snelle transferroute naar de perrons mogelijk. Een partij heeft een voorstel ingediend om deze transferroute te bewerkstelligen. Belangen als (sociale) veiligheid en commercie wegen zwaarder in de afweging dan de kortste route, tot teleurstelling en onbegrip van de initiatiefnemer.

Mogelijke oorzaak en context van deze ervaring?

NS Stations investeert in de commerciële exploitatie van stations. De kost gaat voor de baat uit. NS Stations neemt daarmee een risico, als er minder verdiend wordt, gaat het rendement omlaag.
Daarover is in de DZI afgesproken dat wanneer de transferruimte gewijzigd wordt, dit niet ten koste gaat van de commerciële activiteit. Mocht dit wel het geval zijn, dan zal de bedrijfsschade die NS Stations hierdoor oploopt door ProRail moeten worden vergoed[38]. Het nu optimaal benutten van de ruimte door commerciële functies toe te staan in bijvoorbeeld stationstunnels levert volgens een aantal van de respondenten een groot risico op voor ProRail – en dus het Rijk- in de toekomst.

[38] *Artikel 2.4.1.2 Intentienotitie Definitie Zeggenschap Infrastructuur 1995*

Vanuit welk perspectief is deze ervaring relevant en welk publiek belang raakt deze ervaring?
Vanuit het perspectief van de reiziger is deze ervaring relevant omdat enerzijds commercie bijdraagt aan het comfort van de reiziger, maar deze commercie niet prioriteit mag krijgen boven het uiteindelijke doel van de reiziger: de daadwerkelijke reis. Ook voor de belastingbetaler kan dit van belang zijn omdat enerzijds de commerciële exploitatie zorgt voor een extra bijdrage in stations die niet uit belastinggelden gefinancierd hoeven te worden, anderzijds zorgen de financiële risico's met betrekking tot het verplaatsen van commerciële ruimten voor een mogelijke kostenpost voor de belastingbetaler in de toekomst.

Wat betreft publieke belangen wordt hier voornamelijk de overstapmogelijkheid en de aansluiting op de omgeving geraakt. Wanneer het gaat om commercie is daarbij vooral van belang dat commercie de uiteindelijke transfer en dus de deur-tot-reis niet moeilijker maakt. Ook raakt deze ervaring het publieke belang comfort en veiligheid. Commercie draagt namelijk bij aan het comfort van de reiziger en het gevoel van sociale veiligheid.

Landelijk spoorbeeld

Wat is de ervaring?
Stations worden geprofileerd als de toegangspunten tot het landelijke spoornetwerk. Ervaren wordt dat NS Stations en ProRail het beleid hieromtrent grotendeels zelf bepalen. De stations hebben hierdoor een bepaalde 'look en feel' waarvan ervaren wordt dat deze wel erg nauw aansluit bij de huisstijl van NS. Daarnaast zijn de mogelijkheden voor eigen profilering van regionale netwerken en reisproducten volgens enkele respondenten minimaal. In sommige regio's ervaren respondenten dat de samenhang met het lokale busnetwerk sterker is dan met het landelijke spoornetwerk. Het zou volgens deze respondenten dan ook lonen om in de uitstraling van het station meer aandacht te besteden aan de regionale vervoersopties. Wel geven de partijen aan dat er steeds meer geëxperimenteerd wordt met profilering voor regionale vervoerders, dit zou volgens partijen echter meer kunnen zijn.

Voorbeeld
Op een station werd geëxperimenteerd met eigen profilering van een regionale vervoerder. Als gevolg hiervan mocht de regionale vervoerder een eigen zuil met logo bij het station zetten. Daarnaast wilde de regionale vervoerder graag een overdekte wachtruimte toevoegen aan het perron. Dit mocht echter niet, omdat het niet binnen het spoorbeeld paste, waardoor de wachtruimte nu buiten het station is geplaatst.

De uniformiteit op stations wordt naar mening van sommige respondenten te rigide toegepast. Op karakteristieke stations wordt weinig tot geen ruimte voor maatwerk ervaren. Dat komt de uitstraling van dit soort stations volgens deze respondenten niet ten goede.

Mogelijke oorzaak en context van deze ervaring?
Bureau Spoorbouwmeester voorziet voor ProRail en NS in beleidsadvies en visiestukken op het gebied van de kwaliteit van stations. Hieronder valt onder andere ook het spoorbeeld en formats voor reisinformatie en bewegwijzering. Deze werkwijze zorgt voor een uniforme uitstraling door het land. Tegelijkertijd is in Nederland gekozen voor een systeem met decentrale concessies, waar andere vervoerders actief zijn en decentrale overheden de opdracht krijgen het regionale openbaar vervoer te ontwikkelen.

De ruimte die decentrale overheden en hun vervoerders daarbij hebben om zich te profileren in de regio waarvoor zij de decentrale concessie in handen, wordt echter beperkt door het landelijke beleid. Zij zijn hierdoor gebonden aan de vormgeving zoals opgesteld door Bureau Spoorbouwmeester, in opdracht van ProRail en NS Stations, maar niet in opdracht van de regionale vervoerders.

Vanuit welk perspectief is deze ervaring relevant en welk publiek belang raakt deze ervaring?
Allereerst is deze ervaring relevant voor de reiziger zelf. Een station met een duidelijke herkenbaarheid van de modaliteit en je vervoerder die je op dat moment moet hebben is van groot belang voor een goede deur-tot-deur reis. Op dit moment werkt deze ervaring echter vooral belemmerend vanuit het perspectief van andere vervoerders. Door het landelijke spoorbeeld is het lastig om je als andere vervoerder te profileren. Dit zorgt ervoor dat andere vervoerders meer moeite zouden kunnen hebben om de aandacht van reizigers te trekken voor de eigen diensten.

Deze ervaring raakt ook de adequate profileringsmogelijkheden voor vervoerders en de aansluiting met de omgeving. Landelijke herkenbaarheid draagt namelijk enerzijds bij aan een makkelijke deur-tot-deurreis door het hele land heen, voor een regionale reis zou een herkenbare aansluiting van het treinstation met het busstation beter zijn. Ook raakt deze ervaring het publieke belang van adequate profileringsmogelijkheden. Door het vasthouden aan dezelfde look en feel voor het hele land is het lastiger voor vervoerders om zichzelf zichtbaar te maken op stations.

Inhoudelijke sturing door het Rijk

Wat is de ervaring?
Respondenten ervaren dat de inhoudelijk sturingsmogelijkheden op de publieke belangen vanuit het Rijk op NS Stations en ProRail momenteel beperkt is.
Ervaren wordt dat door het ministerie van Financiën vooral wordt aangestuurd op rendement. Aansturing via het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat wordt voornamelijk als indirect ervaren, door middel van bijvoorbeeld de beheerconcessie met ProRail en eventuele punten daaruit die overgedragen worden door ProRail naar NS Stations. Aansturing op publieke belangen is voor respondenten niet zichtbaar.

Voorbeeld

Op één spoorlijn liggen twee stations, met vergelijkbare cijfers voor in- en stappers. Op het ene station werden extra overdekte wachtruimten gezet. Op het andere station, met volgens deze partij een veel lagere SBM, werd niets gedaan. Voor deze partij is het lastig te begrijpen waarom station x wel aangepakt wordt en station y niet en waarom hier geen andere sturing op plaatsvindt.

Omdat NS Stations wel een prominente speler is op de stations maken respondenten zich zorgen over het borgen van de publieke belangen. Op dit moment wordt ervaren dat NS Stations de publieke belangen goed op het netvlies heeft staan. De positie van NS Stations maakt dat zij een grote invloed hebben op beslissingen over wat er op een stations plaatsvindt en ontwikkeld wordt. Gezien deze invloedrijke rol wordt ervaren dat het van belang is meer sturing op publieke belangen te geven.

Daarnaast wordt ervaren dat NS Stations en ProRail op dit moment relatief vrij zijn om op eigen initiatief voorstellen voor bijvoorbeeld extra stationsontwikkeling te doen. De prioritering hiervoor wordt vaak door NS Stations en ProRail zelf gedaan. Dit resulteert volgens enkele respondenten

soms in onnavolgbare keuzes. Volgens enkele respondenten zou het ministerie van IenW hier meer op moeten sturen zodat er een integrale belangenafweging gemaakt wordt.

Mogelijke oorzaak en context van deze ervaring?
Het ministerie van Financiën is 100% aandeelhouder van de NS-holding. Vanuit haar aandeelhouderschap kan het ministerie van Financiën sturing geven aan NS, en dus ook aan NS Stations. Daarnaast heeft het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat invloed door middel van het vervoerplan en de vervoerconcessie. Het vervoerplan en de vervoerconcessie raken het domein van NS Stations amper, waardoor gesteld zou kunnen worden dat de sturingsmogelijkheden op NS Stations beperkt zijn.

Ook via de lijn van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is sturing maar beperkt mogelijk. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat sluit een beheerconcessie en jaarlijks het beheerplan af met ProRail. Eventuele relevante punten uit deze beheerconcessie en/of het beheerplan worden dan vervolgens door ProRail opgedragen aan NS Stations. Dit maakt dat deze laatste vorm van sturing voornamelijk indirect plaatsvindt.

Vanuit welk perspectief is deze ervaring relevant en welk publiek belang raakt deze ervaring?
Dit punt is vanuit het perspectief van de belastingbetaler van belang. Sturen op rendement draagt bij aan het terugvloeien van (meer) geld naar het Rijk. De ervaring is ook van belang voor de reiziger. Zij merken eventuele achterblijvende realisatie van publieke belangen door gebrekkige, directe inhoudelijke sturing van het Rijk op stations.

Invloed decentrale overheden

Wat is de ervaring?
Decentrale overheden ervaren dat zij weinig invloed hebben op stationsontwikkelingsprojecten. Tegelijkertijd zijn zij vaak wel de partij die financieel moet bijspringen als er problemen optreden in projecten. Respondenten verwachten dat deze ervaring in de toekomst tot meer problemen leidt: als stations steeds meer een belangrijke schakel in het regionale en/of stedelijke netwerk worden, wordt de rol van decentrale overheden nog belangrijker, maar hun invloed is zeer beperkt.

Voorbeeld

Er zijn door een partij meerdere pogingen gedaan om een station te laten verbeteren, maar deze partij kreeg dit niet voor elkaar bij de partijen die verantwoordelijk zijn voor de stations. Ook niet toen zij voorstelde eigen middelen in te zetten. Pas toen er een duidelijk belang voor *één* van de verantwoordelijke partijen ontstond, werd het mogelijk verbeteringen te realiseren.

Dat het eigendom en de exploitatie van bijvoorbeeld een fietsenstalling of een interwijkverbinding bij ProRail en NS Stations belegd wordt, wordt niet als knelpunt ervaren. Er is in de exploitatiefase echter weinig inspraak in de exploitatie mogelijk is, bijvoorbeeld als er nieuwe of aanvullende wensen zijn waarover met NS Stations en/of ProRail afspraken gemaakt moeten worden. Ook bij het realiseren van (lokale) commercie of extra (lokale) ontwikkeling in het station ervaren decentrale overheden problemen of zelfs tegenwerking. Als decentrale overheden zelf middelen willen investeren, is de ervaring niet dat ze dat helpt om hun wensen te realiseren.

Ook ervaren decentrale overheden dat ProRail en NS Stations vanuit Utrecht bestuurd worden. In de regio en lokaal zijn aanspreekpunten, maar de afspraken moeten uiteindelijk op een ander niveau gemaakt worden. Decentrale overheden ervaren dat zij meer voor elkaar krijgen door contact tussen de wethouder en een directeur dan een beleidsmedewerker en een regiomanager.

Mogelijke oorzaak en context van deze ervaring?
De Spoorwegwet en de DZI voorzien vooral in een rol voor ProRail en NS Stations. De rol van decentrale overheden is niet vastgelegd. Toch wordt, zeker met het oog op de toekomst waarbij stations steeds meer regionale economische knooppunten worden, het belang voor regionale overheden steeds groter. Bij grotere gebiedsontwikkeling rondom het station hebben decentrale overheden vaak wel een rol, zo gaan zij vaak over het voorplein van een station en financieren bijvoorbeeld deels de fietsenstalling en/of P+R- gelegenheden.

ProRail en NS Stations zijn landelijk opererende organisaties die ook op dat niveau prioriteiten stellen. De decentrale onderdelen zijn meer op de uitvoering (in)gericht dan op beleid. Bij besluitvorming op landelijk niveau kunnen andere afwegingen gemaakt worden dan decentraal zou worden gedaan.

Vanuit welk perspectief is deze ervaring relevant en welk publiek belang raakt deze ervaring?
Deze ervaring raakt voornamelijk het perspectief van de belastingbetaler. Voor een regio kan het ontwikkelen van een station een impuls zijn. Belastinggeld wordt door decentrale overheden uitgegeven om dit te realiseren. Wanneer hier weinig mogelijkheid voor is kan dit geld verspild blijken.

Deze ervaring raakt vooral de aansluiting op de stationsomgeving en gebiedsontwikkeling als publiek belang. Als ruimtelijk- economisch knooppunt is een station voor steeds meer regio's een belangrijke gebiedsontwikkeling. Het is voor een regio van belang dat daar integraal naar gekeken wordt. De ervaring dat regionale invloeden hier lastig hun plek vinden kan daarbij belemmerend werken.

Stations als knooppunt van de toekomst

Wat is de ervaring?
Het 'Toekomstbeeld OV'[39] is door respondenten aangehaald als een belangrijke referentie. In de toekomst zullen stations zich ontwikkelen tot multimodale knopen, waar ook voor andere vormen van vervoer ruimte en aandacht nodig is.

Respondenten geven aan dat de door respondenten ervaren dominante positie van ProRail en NS Stations, beiden vooral gericht op treinvervoer, een knelpunt zou kunnen zijn bij de ontwikkeling zoals in het Toekomstbeeld OV is vastgelegd. Een voorbeeld van een

Voorbeeld

Reisinformatie voor andere modaliteiten wordt nu nog vooral buiten de poortjes van treinvervoerders geplaatst. Met oog op stations als knooppunten voor ook andere modaliteiten zou het handig zijn wanneer er ook reisinformatie over deze andere modaliteiten beschikbaar was.

[39] *'Contouren Toekomstbeeld OV 2040' (2019)*

dergelijk knelpunt is te lezen in het tekstkader hiernaast.

Partijen vragen zich af of ProRail en NS Stations kunnen voorzien in een strategie waarin niet alleen de trein, maar ook deze andere modaliteiten centraal staan. OV-Fiets wordt door respondenten genoemd als een succesvol concept, maar als er ook andere partijen hun concept op het station willen aanbieden, vragen zij zich af, of die ruimte ook geboden wordt.

Mogelijke oorzaak en context van deze ervaring?
Stations worden steeds meer als multimodale knooppunten gezien en als middelpunt van ruimtelijke- en economische ontwikkelingen voor de regio. De huidige eigendomsverhoudingen richten zich nog op stations als knooppunt voor treinen. NS Stations en ProRail ontwikkelen nu zelf visiedocumenten en strategieën om met deze toekomst om te gaan. Inhoudelijke sturing of een opdracht daartoe is niet expliciet gegeven.

Vanuit welk perspectief is deze ervaring relevant en welk publiek belang raakt deze ervaring?
Vooral vanuit het perspectief van de reiziger is deze ervaring van belang. Vanuit de reiziger bezien is het belangrijk dat er een goede deur-tot-deurreis mogelijk is, waarbij niet alleen de trein maar ook andere modaliteiten goed aangesloten zijn op een station. Daarbij is het dan wel van belang dat deze modaliteiten ook de ruimte krijgen om de deur-tot-deurreis zo soepel mogelijk te laten verlopen: Niet alleen treinreizigers, maar bijvoorbeeld ook reizigers die enkel gebruik maken van de metro of de bus doen stations aan. Voor deze reizigers is het van belang dat de nadruk niet enkel op trein ligt, maar ook op deze bus of metro.

Bezien vanuit publieke belangen zijn vooral de overstapmogelijkheden en de aansluiting op de omgeving en gebiedsontwikkeling van belang. Een station waar alle modaliteiten goed op elkaar aansluiten is nodig voor een goede deur-tot- deurreis en integrale ontwikkeling maakt mogelijk dat station als economische knooppunten in de toekomst beter tot stand kunnen komen.

Gelijk speelveld voor andere vervoerders

Wat is de ervaring?
Respondenten ervaren NS in haar verschillende rollen, als beheerder, vervoerder, eigenaar en exploitant als een dominante partij. Dit wordt ervaren als oneerlijk, sommige partijen maken zich zorgen om het gelijkspeelveld. De volgende elementen dragen daaraan bij:

- Enkele respondenten maken zich zorgen over het risico op ongeoorloofde kruissubsidie vanuit NS Stations naar NS Reizigers. Kruissubsidie is een risico voor het gelijke speelveld als er hiermee een niet-marktconform bod uitgebracht kan worden bij een aanbesteding. Zij geven aan dat het gebrek aan transparantie over de financiën binnen NS Stations en tussen de verschillende onderdelen van de NS- holding hieraan bijdraagt.
- Tijdens aanbestedingen moeten aanbieders rekening houden met verplicht bij NS Stations en ProRail af te nemen diensten en voorzieningen. Hoewel deze diensten en voorzieningen gereguleerd zijn, hier toezicht op gehouden wordt door de ACM en voor NS Reizigers dezelfde regels gelden als voor andere aanbieders, ervaren partijen dit als oneerlijk omdat NS op deze manier voor ‘zichzelf’ bijvoorbeeld de huurprijzen voor dienstruimtes bepaalt. Hoewel ACM dit reguleert, gaat het hier de respondenten ook om het principe.
- Daarnaast maken respondenten zich zorgen over de dominantie van NS op stations. NS

heeft met al haar rollen en diensten een volledige keten voor de reiziger in handen. Dit maakt dat zij niet alleen treinvervoerder zijn, maar ook tegelijkertijd degene zijn die zorg kan dragen voor reisinformatie, natransport en eventuele versnaperingen tijdens de reis zelf. Dit stelt NS in de gelegenheid al deze verschillende producten en diensten optimaal op elkaar af te stemmen en daarmee het reisproduct als geheel aantrekkelijker te maken voor de reiziger. Andere vervoerders hebben die mogelijkheid niet.

- Ook wordt ervaren dat andere vervoerders niet altijd gelijkwaardige ruimte ter beschikking krijgen. Ook voor diensten zoals een serviceloket van een andere vervoerder bepaalt NS Stations waar er ruimte beschikbaar wordt gesteld. Respondenten stellen dat deze ruimtes vaak minder gunstig zijn dan de ruimtes van NS zelf.

Mogelijke oorzaak en context van deze ervaring?

Het feit dat NS zowel vervoerder, exploitant, beheerder als eigenaar van stations is, is een risico voor het gelijk speelveld voor vervoerders. Daadwerkelijk ongeoorloofde kruissubsidie is echter niet aangetoond, bestaande beheersmaatregelen voor borging gelijk speelveld voldoen veelal[40].

Er zijn diverse (aanvullende) beheersmaatregelen genomen om onder andere het risico op kruissubsidiëring weg te nemen. Deze beheersmaatregelen behelzen maatregelen zoals een gescheiden boekhouding, een ex ante toets door de toezichthouder en de toets door de aandeelhouder.[41] Daarmee zijn belangrijke stappen gezet naar een (nog) betere borging van het gelijke speelveld bij aanbestedingen van regionaal spoorvervoer[42].

ProRail en NS Stations leveren diensten en voorzieningen aan de vervoerders. Deze diensten en voorzieningen zijn gecategoriseerd en gereguleerd in de spoorwegwetgeving. Zo wordt geborgd dat ProRail en NS Stations alle vervoerders gelijk behandelen. De ACM ziet erop toe dat dit daadwerkelijk gebeurt.

NS Stations ook op stations waar NS zelf niet rijdt, vaak wel eigenaar van het stationsgebouw (dit betreft op dit moment ongeveer 50 van de 136 stations waar NS niet halteert) of in elk geval rechthebbende voor de commerciële exploitatie op de RVVI. Regionale vervoerders die deze stations aandoen moeten daardoor eerst in overleg met NS Stations voordat zij daar gebruik kunnen maken van de voorzieningen. In 2010 is onder de titel “Samen bouwen aan betere stations” door NS Stations en ProRail afgesproken dat decentrale overheden de ruimte krijgen om op stations waar NS Reizigers niet meer rijdt het exploitatierecht mogen uitvoeren. Van deze mogelijkheid is nog geen gebruik gemaakt. Opgemerkt moet worden dat uitgangspunt van deze afspraak is dat voor decentrale overheden dezelfde procedures en regels gelden als voor NS Stations en dat bestaande overeenkomsten worden gerespecteerd.

NS Stations wijst op stations, als eigenaar van de ruimte, de ruimte aan voor diensten van andere vervoerders. Diensten als een servicedesks en reisinformatie van andere vervoerders worden hierdoor geplaatst op een door NS Stations uitgekozen plek. Dat er momenteel ervaren wordt dat NS Reizigers op meer gunstige locaties zit kan liggen aan het feit dat er nog bestaande huurrechten voor NS Reizigers zijn. Op deze huurrechten kan geen inbreuk gemaakt worden. Inmiddels zijn de contracten aangepast waardoor er steeds meer mogelijkheden zijn tot het gezamenlijk exploiteren van bijvoorbeeld een ticketverkooppunt.

---

[40] Reactie op update quick scan Eerlijke kansen bij aanbestedingen van regionaal spoorvervoer, Minister voor Milieu en Wonen, 18 december 2019
[41] ACM Update Quickscan Personenvervoer 2013 (2019)
[42] Reactie op update quick scan Eerlijke kansen bij aanbestedingen van regionaal spoorvervoer, Minister voor Milieu en Wonen, 18 december 2019

Met betrekking tot de diensten op en rond het station kan een aanvrager (concessieverlener of vervoerder) van deze diensten bij de ACM of de burgerlijke rechter een procedure aanspannen om de toegang tegen redelijke tarieven en voorwaarden af te dwingen. Daar is tot nu toe nog nooit gebruik van gemaakt.

Vanuit welk perspectief is deze ervaring relevant en welk publiek belang raakt deze ervaring?
Deze ervaring is vooral relevant voor de vervoerders. Een gelijk speelveld is voor vervoerders van belang, wanneer zij ervaren dat een gelijk speelveld niet vanzelfsprekend is maakt dit het minder interessant om als treinvervoerder mee te dingen naar concessies. Dit zou drempelverhogend kunnen werken.

Wat betreft publieke belangen raakt dit vooral het punt van de profileringsmogelijkheden voor vervoerders. Door de ervaring dat diensten, zoals serviceloketten, niet altijd op de een gunstige plek worden gezet en de ervaring van dominante zichtbaarheid van NS op stations is dit ook relevant voor onder andere adequate reisinformatie.

4 Opties voor ordening stations

In de vorige hoofdstukken is beschreven hoe de huidige ordening werkt, wat de ervaringen daarmee zijn en welke kanttekeningen te plaatsen zijn vanuit het realiseren van de publieke belangen, financiële stromen, juridische aspecten en de toekomstbestendigheid. In dit hoofdstuk worden de voor dit onderzoek benoemde opties voor de ordening tegen het licht gehouden.

In de brief van de (toenmalig) Staatssecretaris aan de Tweede Kamer zijn enkele opties genoemd voor een andere verdeling van eigendom en verantwoordelijkheid. Deze opties zijn: het vormen van een nieuwe entiteit en het overdragen van eigendom en verantwoordelijkheden aan ProRail. Daaraan is op verzoek van de Tweede Kamer de optie toegevoegd waarin eigendom en verantwoordelijkheden aan NS worden overgedragen.

De opties zijn in dit onderzoek nadrukkelijk conceptueel beschreven en schetsen slechts de hoofdrichting. Het doel van het onderzoek is immers om te bekijken welke voor- en nadelen de opties zouden kunnen bieden. Binnen de opties zijn nog tal van keuzes te maken in de concrete uitwerking. De bevindingen moeten ook in dit licht gezien worden, de voor- en nadelen van de opties zijn geen belofte of voorspelling maar een inschatting. Met name opties 2, 3 en 4 zijn complexe stelselwijzigingen, waarvan de gevolgen op voorhand niet evident zijn.

Per optie wordt achtereenvolgens beschreven wat de verwachtingen zijn (voor- en nadelen) die in de interviews genoemd zijn, op welke wijze de optie de genoemde knelpunten zou kunnen verbeteren, hoe er vanuit financieel, juridisch en toekomstbestendigheidsperspectief tegen de optie aangekeken wordt en tot slot in welke mate de optie naar verwachting de publieke belangen (beter) zou kunnen realiseren vanuit het oogpunt van de reiziger, belastingbetaler en vervoerder.

4.1 Reikwijdte van de opties

Dit onderzoek beperkt zich tot de ordeningsafspraken op stations en de mate waarin de publieke belangen daarmee gediend worden.

Niet binnen de scope van dit onderzoek valt:

- Het spoorsysteem waarvoor ProRail de spoorbeheerder van Nederland is valt buiten de scope van het onderzoek. Het spoorsysteem (zoals rails, seinen en wissels) in het station blijft in alle opties bij ProRail.
- Grondposities die NS Stations (NS Vastgoed B.V.) heeft en ontwikkelt rond stations vallen buiten de scope van dit onderzoek. Eigendomsrechten van deze gronden blijven in alle opties bij NS Stations.

De opties zijn *op hoofdlijnen* besproken met betrokken partijen, daarmee zijn deze opties uitersten te noemen die nog verdere uitwerking behoeven.

Tabel 4 Opties 0 tot en met 4 voor de ordening van stations

	Optie 0 Huidige ordening	Optie 1 Huidige situatie met verbeteringen	Optie 2 Nieuwe entiteit	Optie 3 Alles naar ProRail	Optie 4 Alles naar NS
Eigendom	RVVI: ProRail GI: NS Stations	RVVI: ProRail GI: NS Stations	RVVI: ProRail GI: NS Stations	ProRail (ook GI wordt eigendom van ProRail)	NS Stations (RVVI m.u.v. spoor gerelateerde objecten wordt eigendom)
Beheer en Onderhoud	Dagelijks beheer: NS Stations Constructief beheer: ProRail	Dagelijks beheer: NS Stations Constructief beheer: ProRail	Nieuwe Entiteit	ProRail	NS Stations
Commerciële exploitatie	NS Stations (op RVVI en GI)	NS Stations (op RVVI en GI)	Nieuwe Entiteit	ProRail	NS Stations
(Her) ontwikkelen stations en vastgoed	NS Stations of ProRail	NS Stations of ProRail	Nieuwe Entiteit	ProRail	NS Stations

4.2 Optie 1: Huidige ordening met verbeteringen

In optie 1 blijven de eigendoms- en verantwoordelijk verhoudingen hetzelfde als in de huidige situatie.
In deze optie 1 wordt gekeken naar een aantal mogelijke verbeterpunten die aangepakt kunnen worden binnen de kaders van de huidige ordening. In hoofdstuk 3 is beschreven dat de publieke belangen, afgeleid van de LTSA, in de huidige ordening gediend worden. Er zijn verbeterpunten denkbaar die knelpunten zoals de complexiteit kunnen verminderen. Deze verbeterpunten volgen uit de interviews met stakeholders en bureauonderzoeken. Deze punten zijn richtinggevend maar verdienen nog verdere uitwerking. Het zijn punten die uitgewerkt moeten worden tot concrete maatregelen.

Zorgen voor een duidelijke rolverdeling tussen ProRail en NS Stations
Er is in de huidige situatie veel afstemming tussen ProRail en NS Stations nodig. Zo is bijvoorbeeld de grens tussen dagelijks beheer en onderhoud en constructief beheer en (ver)nieuwbouw niet altijd even helder. Dit maakt dat zaken dubbel uitgevoerd worden of dat werk niet altijd even efficiënt kan worden uitgevoerd of aanbesteed. Een duidelijkere rolverdeling tussen ProRail en NS Stations en het daarmee beter afbakenen van de rollen kan ervoor zorgen dat er in de toekomst het beheer van stations effectiever kan worden uitgevoerd en dat er minder ad hoc afstemming nodig is.

Verhelderen van de verantwoordelijkheid voor transfer op stations.
Om de transparantie in de huidige ordening te verbeteren kan een heldere beschrijving over de huidige rollen en taken bijdragen. Over specifieke verantwoordelijkheden, zoals de verantwoordelijkheid over de transferfunctie in de GI zou een uitspraak gedaan kunnen worden welke partij precies verantwoordelijk is voor de transfer in de GI. Over overlappende begrippen die zowel in de DZI als in de spoorwegwetgeving voorkomen en voor onduidelijkheid leiden, moet uitsluitsel worden gegeven.

Creëren van één aanspreekpunt voor derden in stationsontwikkeling
Het is voor onder andere decentrale overheden nu vaak lastig om het juiste aanspreekpunten binnen ProRail en/of NS Stations te vinden. Eén aanspreekpunt dat de weg binnen beide organisaties weet te vinden leidt ertoe dat vragen op de juiste plek terecht komen en eventuele initiatieven of vragen effectiever opgepakt kunnen worden. Heldere procedures kunnen hierbij helpen om inzicht te geven in wat er met een verzoek of initiatief gebeurt en wat er verwacht mag worden.

Sturing op publieke belangen vanuit het Rijk
Partijen geven aan dat het onduidelijk is wat de publieke belangen op stations precies inhouden en wanneer het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat vindt dat er aan de publieke belangen is voldaan. Meer kaders voor publieke belangen op stations zijn daarbij volgens een deel van de partijen wenselijk, zodat daar waar publieke belangen bij NS Stations zijn belegd er ook (directe) sturing op NS Stations kan plaatsvinden. Daarbij vinden partijen het ook wenselijk dat ruimte voor andere modaliteiten op stations mee wordt genomen in eventuele sturing.

Meer inzicht verschaffen in de organisatiestructuur van NS en transparantie in financiën
NS Stations staat op afstand van NS Reizigers, toch wekt het bij veel partijen de indruk dat ze vervlochten zijn. Inzicht verschaffen in hoe de maximale afstand binnen één concern tussen de twee verschillende onderdelen van NS (NS Reizigers en NS Stations) is bewerkstelligd zou kunnen helpen in de beeldvorming van een ongelijk speelveld. Hetzelfde geldt voor het inzichtelijk en openbaar maken van de financiën tussen NS Stations en NS Reizigers, tenminste daar waar de financiering

een publieke herkomst heeft.

Andere opdrachtgever – opdrachtnemer rol tussen ProRail en NS Stations.
Het verplicht opdragen van het dagelijks beheer zorgt voor spanning in de opdrachtgever – opdrachtnemer rol tussen ProRail en NS Stations en voor mogelijk efficiëntie verlies aan de kant van ProRail. Het op een andere manier inrichten of heroverwegen van deze rol zou deze spanning kunnen verminderen.

Meer ruimte voor regionaal maatwerk.
De ontwikkeling van stations als stedelijke en regionale knooppunten vraagt wellicht om meer maatwerk per regio. Dit geldt zowel voor voorzieningen op stations en voor stationsontwikkeling, bijvoorbeeld profilering in het spoorbeeld.

Voor- en nadelen op basis van ervaringen stakeholders
Met het uitwerken van deze verbeterpunten worden enkele knelpunten in de stationsordening weggenomen, zoals het ontbreken van transparantie, ruimte voor maatwerk en andere modaliteiten en de onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid voor de transferfunctie in de GI. Door het in standhouden van de huidige ordening zijn de transitiekosten waarschijnlijk beperkt, met name vergeleken met opties waarbij eigendom naar een andere partij overgeheveld wordt.

Een nadeel van deze optie is dat er geen keuze wordt gemaakt voor een andere ordening en daarmee een aantal knelpunten zoals de complexiteit in zekere mate zullen blijven bestaan. Hoewel de situatie in deze optie verbeterd wordt blijft de ordering met twee partijen ingewikkeld en vergt dit afstemming. Daarnaast bestaat de kans dat dezelfde ‘golfbeweging van succesvolle samenwerking’ zoals eerder beschreven wederom plaats vindt. De verwachting van partijen is dat wanneer er voor deze optie gekozen wordt er weer enkele jaren van verbetering merkbaar zijn, maar er over enige tijd weer discussie ontstaat over dezelfde onderwerpen en nieuwe ontwikkelingen. Er verandert immers niets wezenlijks aan de ordening.

In onderstaande tabel zijn de ervaringen uit hoofdstuk 3 op een rij gezet en is een inschatting gegeven van de mate waarin deze optie kansen biedt voor verbetering.

Tabel 5 Kansen op verbetering ervaringen ordening

Ervaring	Optie 1 als kans voor verbetering van de ervaring?
Verantwoordelijkheden en aanspreekpunten	Ja, er kan worden gebouwd op de ervaringen van de afgelopen jaren.
Afstemming en samenwerking	Ja, er kan worden gebouwd op de ervaringen van de afgelopen jaren. Risico op een golfbeweging in succesvolle samenwerking blijft aanwezig.
Dagelijks beheer verplicht opdragen	Ja, deze optie biedt de mogelijkheid om hierover verbeterde afspraken te maken.
Verantwoordelijkheid transfer	Ja, dit knelpunt biedt mogelijkheden om hier overeenstemming over te bereiken door hierover eenduidige afspraken te maken.

Commerciële exploitatie	Ja, hier zijn verbeteringen mogelijk, maar de spanning/ balans tussen commercie en publiek belang wordt wel behouden.
Landelijk spoorbeeld	Ja, hier zijn verschillende verbeteringen mogelijk, van klein: in de uitwerking van het beleid; tot groot: herziening van beleid.
Inhoudelijke sturing door het Rijk	Ja, al zal de aansturing indirect blijven als aandeelhouder van NS en ProRail, of aanpassing van de beheer- en vervoerconcessie vereisen.
Invloed decentrale overheden	Ja, de rol van decentrale overheden kan mee worden genomen bij het maken van nieuwe afspraken.
Stations als knooppunt voor de toekomst	Ja, dit beleid kan een plek krijgen in de nieuwe afspraken tussen partijen.
Gelijk speelveld voor vervoerders	Ja, er kunnen aanvullende maatregelen genomen worden, maar de positie van NS ten opzichte van andere vervoerders verandert niet.

Voor- en nadelen vanuit juridisch oogpunt

Door middel van de verbeterpunten voorgesteld in deze optie zou het knelpunt van de onduidelijkheid over transfer verantwoordelijkheid opgelost kunnen worden. Herverdeling kan zorgen voor meer duidelijkheid hieromtrent. Ook verduidelijkt arrest (C-210/18) van het Europees hof van Justitie dat de transferfunctie inherent is aan het stationsgebouw. De gevolgen voor de DZI zullen daarnaast gering zijn.

Wel is er een kanttekening te plaatsen bij het meer sturing geven vanuit het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Juridisch gezien kan dit via de concessie of de aandeelhoudersrol. Eventuele extra afdwingbare sturing zal dus via deze weg moeten verlopen.

In deze optie verandert er in beginsel niets aan het in het ACM-rapport beschreven potentieel aanwezige risico op ongeoorloofde kruissubsidiëring bij biedingen op regionale concessies en het daarop toegespitste en ingeregelde toezichtskader vanuit de ACM. Dit geldt ook voor het non-discriminatoir aanbieden van dienst- en dienstvoorzieningen op stations.

Voor- en nadelen vanuit financieel oogpunt

Financieel gezien is er van uitgegaan dat de financiële stromen in tact blijven. De genoemde verbeterpunten wijzigt het juridisch eigendom niet, waardoor het ook aannemelijk is dat de financiële stromen niet veranderen. Alleen bij een aanpassing in de opdrachtgever – opdrachtnemer rol is denkbaar dat er stromen veranderen. Vanuit het oogpunt van financiën zouden verbeteringen gevonden kunnen worden in het voorkomen van het maken van dubbele kosten; een betere afstemming van werkzaamheden zodat kosten lager worden.

Voor- en nadelen vanuit toekomstbestendigheidsoogpunt

Wat betreft de toekomstbestendigheid zijn er enkele voordelen te noemen. Zo zou door een verbeterde samenwerking tussen NS Stations en ProRail de groeiende reizigersstromen beter geleid kunnen worden en kan een goede samenwerking bijdragen aan een kwaliteitsverbetering van

de stations. Een goede samenhang met vervoer blijft bestaan. Er blijven in deze optie veel partijen betrokken bij het station, waardoor samenwerking in onder andere gebiedsontwikkeling altijd enige vorm van complexiteit zal behouden.

Wanneer er gekeken wordt naar stations als multimodale hub kan hier door scherpere aansturing wellicht het één en ander verbeterd worden. Wel is het de vraag in hoeverre in stations ruimte komt voor andere aanbieders, omdat NS Stations en ProRail als spoorse partijen de belangrijkste positie op het station behouden.

Optie 1 vanuit de drie perspectieven en publieke belangen
Vanuit het perspectief van de belastingbetaler kunnen de publieke belangen waarschijnlijk effectiever gerealiseerd worden in optie 1 dan in de huidige ordening. Vanuit het kostenperspectief is deze optie aantrekkelijk, de kosten voor de invoering van deze optie zullen relatief beperkt zijn, doordat er geen overdracht van eigendom plaatsvindt en de bestaande entiteiten een rol houden. Reizigers zijn over het algemeen tevreden over de stations, deze optie biedt de mogelijkheid het goede te behouden en de knelpunten te verbeteren. Voor vervoerders zal de positie van NS op de stations een knelpunt blijven, dat aandacht van de toezichthouder vraagt en waarvoor aanvullende maatregelen overwegen zouden kunnen worden.

Uit de ervaringen met de huidige ordening bleek dat de publieke belangen op stations over het algemeen gerealiseerd worden. Er zijn verbetermogelijkheden, zowel in effectiviteit (kunnen de belangen beter gerealiseerd worden) als efficiëntie (kunnen de belangen met minder kosten gerealiseerd worden). In onderstaande tabel is per genoemde maatregel in Optie 1 aangegeven wat het effect zou kunnen zijn in het realiseren van de publieke belangen.

Tabel 6 Verwachtingen realiseren publieke belangen optie 1

Verbetering / Publiek belang	Rolverdeling NS Stations en ProRail	Verhelderen verantwoordelijkheden transfer	Creëren één aanspreekpunt voor ontwikkeling	Inhoudelijke sturing door het Rijk	Meer inzicht in organisatie en financiën NS	Andere OG-ON rollen ProRail en NS Stations	Meer ruimte voor regionaal maatwerk
Veilig				+			
Toegankelijk				+			
Comfortabel				+			
Duurzaam				+			
Betaalbaar	+	+	+	-	+	+	
Adequate reisinformatie							
Adequate profileringsmogelijkheden en dienstvoorzieningen voor vervoerders							+
Adequate overstapmogelijkheden			+	+			-

Adequate aansluiting op omgeving en gebiedsontwikkelingen			+	+			

Naar verwachting is de te behalen winst in optie 1 vooral efficiëntie, aan de ordening zelf wordt in deze optie immers niets veranderd.

Eén aanspreekpunt voor ontwikkelingen en duidelijke procedures zouden ervoor kunnen zorgen dat decentrale overheden meer invloed krijgen op de planning van projecten en de publieke belangen overstapmogelijkheden en gebiedsontwikkeling beter kunnen dienen.

De inhoudelijke sturing door het Rijk zou ervoor kunnen zorgen dat stations comfortabeler worden, betere overstapmogelijkheden hebben en beter aansluiten op gebiedsontwikkelingen (kortere looproutes bijvoorbeeld). Dit zou ten kosten kunnen gaan van de betaalbaarheid (rentabiliteit) van stations, het commerciële belang weegt in de besluitvorming minder zwaar dan nu.

Meer ruimte voor regionaal maatwerk zou ervoor kunnen zorgen dat regionale vervoerders zich beter profileren, maar doordat er minder een landelijke standaard wordt toegepast zou de overstap van reizigers minder gemakkelijk kunnen worden, de stations krijgen een ander uiterlijk in verschillende regio’s.

Maatregelen die de veiligheid, toegankelijkheid, duurzaamheid en reisinformatie verbeteren zijn niet genoemd. Dat sluit aan bij de ervaringen in de huidige ordening, waarin op deze belangen niet of nauwelijks problemen ervaren worden.

4.3 Optie 2: Nieuwe entiteit

Optie 2 betekent dat het beheer en onderhoud onder volledige verantwoordelijkheid van een nieuwe entiteit komt, waarbij het eigendom van de assets bij ProRail en NS Stations blijft. De commerciële exploitatie vindt in deze optie ook plaats onder verantwoordelijkheid van de nieuwe entiteit, in opdracht van ProRail en NS Stations. Het (her)ontwikkelen van treinstations en vastgoed valt in dit geval onder de verantwoordelijkheid van de nieuwe entiteit, in opdracht van ProRail en NS Stations. Om deze optie te kunnen beoordelen zijn er een aantal aannames gedaan. Andere uitwerkingen zijn ook mogelijk, maar hier buiten beschouwing gelaten.

Voor- en nadelen op basis van ervaringen stakeholders

Het voordeel van deze optie is dat een nieuwe entiteit wordt ontwikkeld die op afstand staat van NS Stations en ProRail. Dit creëert kansen om het mogelijk ongelijke speelveld en de vermeende non-compliance in de huidige situatie weg te nemen. Tegelijkertijd wordt er op deze manier voorzien in een derde partij die onafhankelijker is (wanneer de aandelen van NS en ProRail in de entiteit even groot zijn) en daarmee wellicht de doorslaggevende beslissing kan maken in situaties waarin er tegengestelde belangen bestaan. Deze optie geeft ook de kans om decentrale overheden een duidelijkere rol te geven op stations, door ze ook zeggenschap over of invloed te geven op de nieuwe entiteit.

Het nadeel van deze optie is dat er een extra partij in de al complexe stationsomgeving toegevoegd wordt. Eén van de knelpunten is op dit moment de transparantie en de complexiteit. Door het toevoegen van een extra partij moet er met nog een partij afstemming gezocht worden wat de processen kan frustreren.

Daarnaast wordt er met deze optie een deel van de verantwoordelijkheid van ProRail in de hoofdspoorweginfrastructuur weggetrokken. Wanneer ProRail overzicht wil blijven houden over het gehele spoorwegnetwerk kan het ontbreken van het overzicht over de stations, de knooppunten in het spoorwegnetwerk, een belemmering zijn. Zonder de operationele kennis van de stations wordt bijsturing, wisselen van perrons en het sneller laten aanlanden en afrangeren van trein lastiger. Ook is de vraag hoe hoog de transitiekosten zijn van deze optie en hoe lang het duurt voordat ProRail, NS Stations en de nieuwe entiteit zich passen aan de nieuwe situatie. De verwachting van enkele partijen is dat dit de huidige balans zodanig verstoort dat het jaren kan duren voordat iedereen haar draai weer heeft gevonden, en dit publieke belangen mogelijk schaadt.

In onderstaande tabel zijn de ervaringen uit hoofdstuk 3 op een rij gezet en is een inschatting gegeven van de mate waarin deze optie kansen biedt voor verbetering.

Tabel 7 Kansen verbetering ervaringen Optie 2

Ervaring	Optie 2 als kans voor verbetering van de ervaring?
Verantwoordelijkheden en aanspreekpunten	Mogelijk, er komt één organisatie. Binnen de nieuwe entiteit moeten verantwoordelijkheden belegd worden en processen ingericht. Dit is echter complex en vergt veel tijd.
Afstemming en samenwerking	Mogelijk, de nieuwe entiteit biedt kansen, maar er wordt wel een partij toegevoegd.
Dagelijks beheer verplicht opdragen	Ja, in deze optie is hier geen sprake meer van.

Verantwoordelijkheid transfer	Ja, dit knelpunt is opgelost doordat er nog maar één partij is.
Commerciële exploitatie	Onzeker, in de nieuwe entiteit zal de spanning/ balans tussen publiek belang en commercieel belang gevonden moeten worden.
Landelijk spoorbeeld	Ja, hier zijn verschillende verbeteringen mogelijk, klein: in de uitwerking van het beleid; tot groot: herziening van beleid.
Inhoudelijke sturing door het Rijk	Niet waarschijnlijk, de nieuwe entiteit komt verder van het Rijk af te staan, waardoor aansturing nog minder direct zal zijn.
Invloed decentrale overheden	Ja, de rol van decentrale overheden kan mee worden genomen bij het maken van nieuwe afspraken.
Stations als knooppunt voor de toekomst	Ja, dit beleid kan een plek krijgen in de nieuwe afspraken tussen partijen.
Gelijk speelveld voor vervoerders	Ja, de positie van NS verandert en wordt minder direct zichtbaar.

Voor- en nadelen vanuit juridisch oogpunt

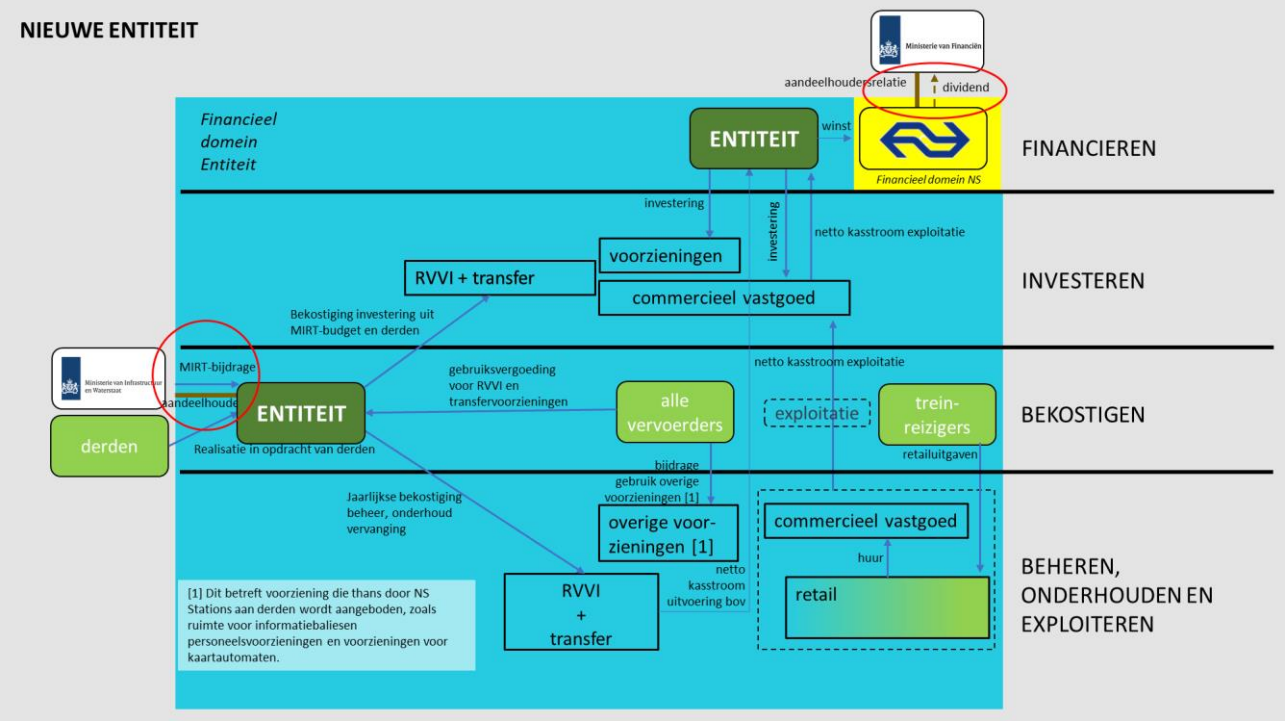
In beginsel is het juridisch mogelijk om een nieuwe entiteit op te richten die zowel de stations als de perrons exploiteert, onderhoudt en vernieuwt. Daarbij valt de kanttekening te plaatsen dat NS als spoorwegvervoerder op geen enkele wijze juridische zeggenschap mag hebben over de nieuwe entiteit. NV NS kan een infrastructuurbeheerder in de groep hebben, mits deze voldoet aan de eisen uit Richtlijn 2012/34.

De oprichting van een nieuwe entiteit zal in beginsel weinig gevolgen hebben voor de DZI, aangezien de eigendom in de onderneming wordt gedeeld tussen de NS en ProRail. Wel kan het gevolgen hebben voor de taakverdeling, die deels vastgelegd is in de DZI.

Het oprichten van een nieuwe entiteit die in opdracht van NS en ProRail de exploitatie van de stations, het beheer en onderhoud en investeringen in de herontwikkeling van stations gaat doen, schept voor het gelijke speelveld een grotere afstand tussen NS en de nieuwe Stations exploitant. Een nieuwe entiteit zorgt ervoor dat vervoerders voor toegang tot diensten en dienstvoorzieningen op de stations niet meer rechtstreeks met NS te maken hebben. Toezicht en het borgen van het gelijke speelveld zal ondanks deze grotere afstand van de nieuwe entiteit gezien de belangen die aandeelhouders in deze entiteit hebben noodzakelijk blijven. Het valt immers niet uit te sluiten dat ook deze entiteit strategisch gedrag zal vertonen als er diensten of producten door marktpartijen worden aangeboden, die rechtstreeks concurreren met de diensten en producten die zij aanbieden of een bedreiging vormt voor de belangen van (één van) de aandeelhouders. Veel zal afhangen van de precieze organisatievorm van een dergelijke nieuwe entiteit.

Voor- en nadelen vanuit financieel oogpunt

Onderstaande afbeelding toont de weergave van deze optie in het geldstromenoverzicht.



Figuur 7 Financieel-organisatorisch overzicht stations Optie 2, nieuwe entiteit

De nieuwe entiteit voert het gemeenschappelijke beheer en onderhoud voor het gehele station uit en exploiteert de commerciële voorzieningen. Deze entiteit kan ook investeringsprogramma's uitvoeren namens de eigenaren ProRail en NS.

Feitelijk zien we in dit model dezelfde geldstromen als in de huidige situatie met als verschil dat in de huidige situatie die geldstromen op twee partijen (ProRail en NS) betrekking hebben, terwijl het nu om één partij gaat (de nieuwe entiteit). De mate waarin deze optie tot verbetering leidt, is mede afhankelijk van de mate van autonomie voor de nieuwe entiteit. Deze entiteit zal ernaar streven om de RVVI, transfer en gemengde infrastructuur efficiënt uit te voeren. De mate waarin dat ook echt mogelijk is, is mede afhankelijk van de vrijheidsgraden die de nieuwe entiteit van de moederbedrijven krijgt op het gebied van ontwerpkeuze, uitvoeringsmethode en uitvoeringsplanning. Hoe meer vrijheid de entiteit krijgt, hoe efficiënter zij kan werken.

We zien in dit overzicht dus nog steeds de tweedeling tussen maatschappelijke en commerciële voorzieningen. In de referentie zijn die twee typen voorzieningen ook qua uitvoering gescheiden. Binnen optie 2 is de uitvoering niet meer gescheiden. Wel heeft de entiteit te maken met gescheiden afspraken: De afspraak met IenW (en mogelijk eigenaar ProRail) over het prestatieniveau van de maatschappelijke voorzieningen en de daarvoor te betalen vergoeding; via NS Stations (de eigenaar) met aandeelhouder Financiën over het te behalen rendement op de commerciële voorzieningen.

De kans die deze optie met zich meebrengt is dat één entiteit beter in staat is te optimaliseren over één pakket aan voorzieningen. Het risico is evenwel dat die nieuwe entiteit niet goed in staat blijkt te zijn de twee typen van bekostiging (budget en commercieel) goed te managen. In dit organisatiemodel is het vanuit IenW/ProRail verleidelijk om de maatschappelijke voorzieningen zoveel mogelijk te bekostigen vanuit de commerciële activiteiten. Richting NS Stations/Financiën heeft de entiteit een commerciële verantwoordelijkheid. In een gemengde entiteit is commercieel

rendement (ook) te realiseren door een groter deel van de kosten toe te rekenen aan de maatschappelijke investeringen.

Het risico van deze optie is dan ook dat de twee vormen van aansturing (maatschappelijk een commercieel) leiden tot een bedrijf waar vooral wordt gediscussieerd over wie wat moet betalen uit welke bronnen en met een diffuse bedrijfsvoering waarin geen duidelijke keuzes gemaakt worden. Het onderbrengen van alle activiteiten in één entiteit die alle voorzieningen in onderlinge samenhang realiseert en exploiteert vraagt om aansturing waarin die onderlinge samenhang ook terug te vinden is. Dat betekent dat de entiteit gezamenlijke afspraken maakt met ProRail/IenW én NS Stations/Financiën en niet met beide partijen afzonderlijk.

Voor- en nadelen vanuit toekomstbestendigheidsoogpunt

In deze optie zou het voor derden makkelijker zijn om zich aan te sluiten in gebiedsontwikkeling, omdat er duidelijk één partij in de lead is bij ontwikkelingen van het stationsgebied. Ook wat betreft duurzame ontwikkeling en maatregelen kan er door één organisatie wellicht makkelijker een integrale afweging plaatsvinden.

Doordat een nieuwe entiteit verder van NS Reizigers af zou kunnen komen te staan is er een mindere samenhang met vervoer. Dit zou mogelijk nadelige gevolgen kunnen hebben voor de onderlinge afstemming tussen NS Stations en NS Reizigers. Tegelijkertijd biedt dit als voordeel dat er wellicht minder de nadruk komt te liggen op een specifieke (trein)aanbieder. Een nieuwe entiteit zou mogelijk beter naar het belang van het station als geheel kunnen kijken.

Optie 2 vanuit de drie perspectieven en publieke belangen

Optie 2 zou een drastische wijziging van de ordening inhouden. Of de voor- en nadelen die deze optie in potentie heeft kunnen worden gerealiseerd is van veel factoren afhankelijk. De optie biedt vanuit het perspectief van de belastingbetaler voordelen; één organisatie zou effectiever kunnen zijn dan twee waardoor er minder tijd en geld nodig is voor afstemming. Nadeel is dat het oprichten van de nieuwe entiteit en het implementeren van nieuwe processen tijd en geld kost. In het onderzoek van Ecorys[43] zijn de directe transactiekosten van een vergelijkbare optie ingeschat als “beperkt (enkele miljoenen) omdat er geen overdracht van eigendom en verandering van kasstromen is verondersteld[44]. Het risico bestaat dat de reiziger op korte termijn nadeel zal ondervinden van de invoering van deze optie. Op langere termijn zijn er voordelen denkbaar, maar gezien de tevredenheid van reizigers nu is de vraag of die verbeteringen de tevredenheid van de reiziger zullen vergroten. Voor vervoerders is het positief dat NS meer op afstand komt, maar zal de positie van NS op de stations een knelpunt blijven.

Bezien vanuit de publieke belangen zou optie 2 de volgende gevolgen kunnen hebben:

Tabel 8 verwachtingen realiseren publieke belangen optie 2

Publiek belang	Optie 2: Nieuwe entiteit
Veilig	
Toegankelijk	

[43] *Ecorys (2014)*
[44] *Ecorys, Beoordeling van gevolgen van veranderingen in de posities van relevante partijen op stations, 2 juli 2014*

Comfortabel	Op korte termijn zal de nieuwe entiteit zich moeten ontwikkelen en intern gericht zijn. Dat kan leiden tot minder aandacht voor de reiziger.
Duurzaam	
Betaalbaar	Op korte termijn vergt deze optie een investering, tijd en geld voor het inregelen. Op langere termijn is efficiëntiewinst te verwachten.
Adequate reisinformatie	
Adequate profileringsmogelijkheden voor vervoerders	Doordat NS minder prominent aanwezig is op stations, is de verwachting dat er een meer gelijk speelveld ervaren wordt.
Adequate overstapmogelijkheden	Een nieuwe entiteit biedt mogelijk meer kansen voor andere aanbieders (dan NS) en modaliteiten om hun diensten en producten op stations aan te bieden.
Adequate aansluiting op omgeving en gebiedsontwikkelingen	Eén partij zorgt voor één aanspreekpunt voor partijen die stationsomgeving(en) willen ontwikkelen. De integrale afweging zou mogelijk door één organisatie efficiënter gemaakt kunnen worden. Doordat ProRail en NS Stations wel eigenaar blijven, zou deze optie ook kunnen leiden tot minder efficiëntie, als zij niet op afstand van de nieuwe entiteit staan, is er sprake van een extra partij, wat kan leiden tot meer complexiteit.

4.4 Optie 3: Alles naar ProRail

In optie 3 zijn het beheer, de commerciële exploitatie en de (her)ontwikkeling van treinstations en onderhoud de verantwoordelijkheid van ProRail. Zowel de huidige taakorganisatie als de marktorganisatie komen bij ProRail onder één pet.

Voor- en nadelen op basis van stakeholders

In optie 3 worden alle verantwoordelijkheden en eigendommen naar ProRail overgeheveld. Dit heeft als voordeel dat de complexiteit aanzienlijk afneemt. Door alles bij één partij te beleggen is het overzichtelijk dat ProRail voor het gehele station verantwoordelijk is. Dit neemt volgens stakeholders tegelijkertijd het risico op een vermeend ongelijk speelveld naar andere vervoerders en de vermeende non-compliance m.b.t. doorzetten van dagelijkse beheer van de RVVI weg. Hoewel in deze optie ProRail nog steeds vrij is om de uitvoering van taken en werkzaamheden aan te besteden aan NS Stations, is door het wegnemen van de verantwoordelijkheid en het eigendom bij NS Stations de rol van NS in deze optie minder prominent op stations. Doordat ProRail niet meer verplicht is om het dagelijks beheer via NS Stations aan te laten besteden valt ook het knelpunt rondom het verplicht opdragen van dagelijks beheer aan NS Stations weg. In deze optie worden de publieke belangen belegd bij een organisatie met een meer publiek karakter.

Gegevensverzameling rondom reizigersstromen kunnen zowel in het kader van publieke belangen gebruikt worden als non-discriminatoir voor commerciële partijen. Door deze taken te beleggen bij een organisatie die onder directe aansturing van het ministerie valt (via de beheerconcessie), kan beter gestuurd worden op de data verkregen via bijvoorbeeld sensoren.

Door respondenten wordt gesteld dat het maar de vraag is, of de complexiteit door deze optie afneemt. Door het opereren van een taak- en marktorganisatie in één organisatie worden twee verschillende belangen belegd binnen één organisatie (namelijk ProRail). Dit kan interne afstemming lastig maken. ProRail is gewend om norm- en taakgestuurd te werken en mist wellicht het inzicht in marktkansen waar NS Stations sterk in is geworden. In de afgelopen jaren heeft NS Stations zich de commerciële rol steeds meer eigen gemaakt en excelleert volgens veel partijen in het toevoegen van reizigersbeleving op stations. NS heeft zicht op de gehele deur-tot-deurreis vanwege de banden met NS reizigers en er zou gesteld kunnen worden dat zij hierdoor stations beter op de wensen van de reiziger kunnen afstemmen en zo het meest aantrekkelijke product kunnen aanbieden. Tegelijkertijd speelt ProRail een grote rol in de transfer en capaciteitsverdeling en zou er op deze punten wellicht een verbetering merkbaar kunnen zijn wanneer de stations naar ProRail worden overgeheveld. Het is de vraag of ProRail dit zich op dezelfde manier eigen kan maken en zo ja, hoe lang het duurt voordat de marktorganisatie binnen een organisatie met een meer publiek karakter op het huidige niveau is.

In onderstaande tabel zijn de ervaringen uit hoofdstuk 3 op een rij gezet en is een inschatting gegeven van de mate waarin deze optie kansen biedt voor verbetering.

Tabel 9 Mogelijke verbeteringen ervaringen optie 3

Ervaring	Optie 3 als kans voor verbetering van de ervaring?
Verantwoordelijkheden en aanspreekpunten	Mogelijk, er is nog maar één verantwoordelijk aanspreekpunt, maar binnen ProRail moet nieuwe verantwoordelijkheden nog wel worden ingericht.

Afstemming en samenwerking	Mogelijk, maar de nieuwe verantwoordelijkheden en taken zullen binnen ProRail belegd moeten worden en ingeregeld.
Dagelijks beheer verplicht opdragen	Ja, hier is in deze optie geen sprake meer van.
Verantwoordelijkheid transfer	Ja, in deze optie is er nog maar één partij verantwoordelijk.
Commerciële exploitatie	Onzeker, ProRail zal de competenties dienen te ontwikkelen m.b.t. commerciële exploitatie, zelfstandig afwegingen maken en een balans zien te vinden.
Landelijk spoorbeeld	Ja, hier zijn verschillende verbeteringen mogelijk, klein: in de uitwerking van het beleid; tot groot: herziening van beleid.
Inhoudelijke sturing door het Rijk	Ja, het Rijk hoeft nog maar één partij aan te sturen.
Invloed decentrale overheden	Onzeker, de rol van decentrale overheden kan mee worden genomen bij het maken van nieuwe afspraken.
Stations als knooppunt voor de toekomst	Ja, dit beleid kan een plek krijgen in de nieuwe afspraken.
Gelijk speelveld voor vervoerders	Ja, de positie van NS op stations verdwijnt.

Voor- en nadelen vanuit juridisch oogpunt

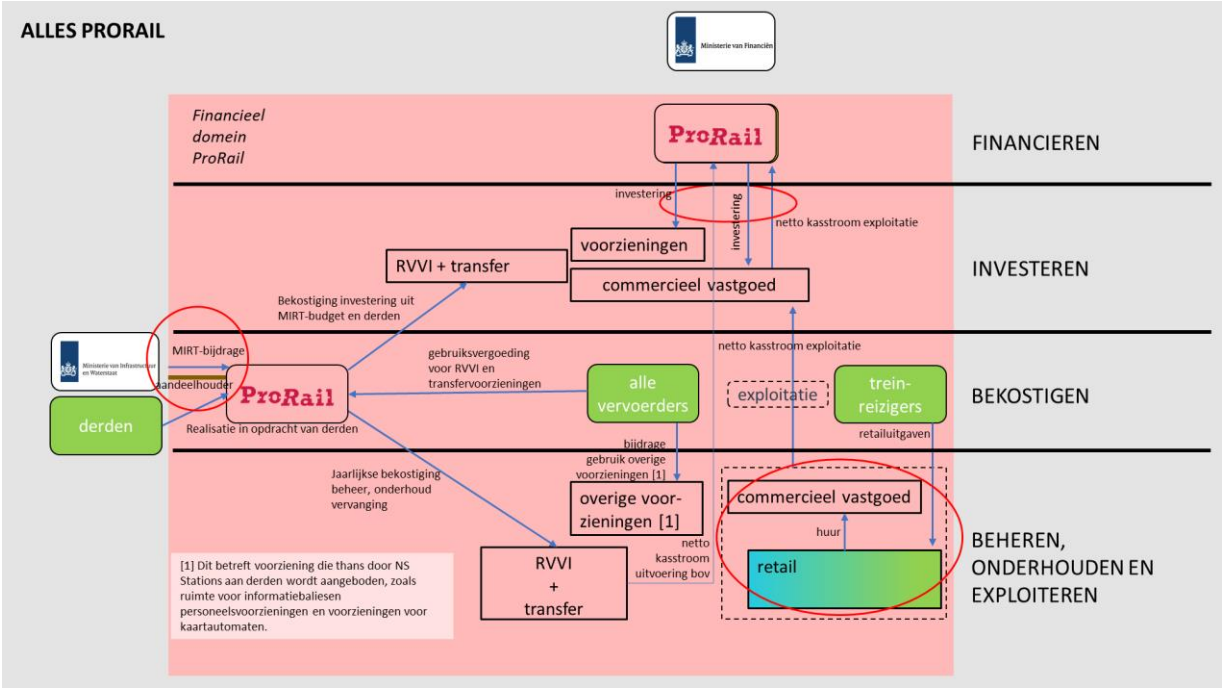
Het is juridisch mogelijk om ProRail verantwoordelijk te maken voor zowel de RVVI als de GI op stations. Ook exploitatie kan ProRail, juridisch gezien, zonder moeilijkheden op zich nemen. Daarbij moet ProRail wel, net als NS Stations nu en ProRail doet op de HSWI, op een niet-discriminatoire wijze aan alle spoorwegondernemingen toegang verlenen tot de dienstvoorziening op stations.

Optie 3 heeft grote gevolgen voor de DZI. Alle onderdelen die in de DZI aan NS Stations zijn toebedeeld, moeten worden overgedragen aan Railinfratrust.

In deze optie is ProRail de enige partij met wie vervoerders te maken hebben bij het verkrijgen van toegang tot diensten en dienstvoorzieningen op de stations. Een nadeel van deze optie is dat ProRail als publieke partij geen concurrentiedruk heeft en daarmee geen prikkels heeft tot innovatie of efficiënt omgaan met de schaarse ruimte en middelen. Deze commerciële druk wordt nodig geacht om de stations als knooppunt van mobiliteit verder te ontwikkelen en binnen het gelijk speelveld de markt de kansen te geven om voor de gebruikers van de stations het beste aanbod te creëren.

Voor- en nadelen vanuit financieel oogpunt

Onderstaande afbeelding geeft een samenvatting van de financiële stromen in optie 3.



Figuur 8 Financieel-organisatorische aspecten optie 3, alles naar ProRail

Deze optie komt erop neer dat ProRail verantwoordelijk blijft voor enerzijds de realisatie en anderzijds het beheer/onderhoud/vernieuwing van de RVVI-/transfervoorzieningen zoals dat nu ook gebeurt. Daarnaast neemt ProRail de activiteiten van NS Stations over.

ProRail is opgericht om onder andere budgetgestuurd (sober en doelmatig) in de markt zetten van publieke voorzieningen. Budgetorganisaties hebben hun kracht vooral ontwikkeld rond budgetbeheersing op basis van risicomanagement. Immers, wie de risico's weet te hanteren zal minder snel in de problemen komen. Die inzet op risicobeheersing die goed kan werken bij de realisatie van publieke investeringen kan juist slecht uitpakken voor de commerciële delen van het station. Die delen zijn juist gebaat bij een strategie die vooral is gericht op het creëren en verzilveren van kansen.

De rode cirkels in de figuur tonen de plekken waar de grootste uitdagingen ontstaan binnen deze optie. De verhouding tussen publiek geld vanuit het Ministerie van IenW om de RVVI in stand te houden en private opbrengsten ter bekostiging van de gemengde infrastructuur blijft kritisch omdat ook deze optie geen einde maakt aan het principe van gemengde financiering van stations.

Vervolgens is een derde rode cirkel zichtbaar bij de commerciële exploitatiedelen die nu door NS Stations wordt gevoerd. Doordat NS Stations geen eigendom meer heeft, is er in deze optie geen relatie meer met het Ministerie van Financiën. Eventuele exploitatieresultaten worden niet als dividend uitgekeerd, maar blijven binnen ProRail.

Voor- en nadelen vanuit toekomstbestendigheidsoogpunt

NS heeft zich jaren beziggehouden met commerciële en belevingsaspecten. Wanneer de rol van NS wegvalt kan het betekenen dat de focus (tijdelijk) meer op de publieke functie komt te liggen, maar minder op de (commerciële) belevingsfunctie. Dit kan invloed hebben op de kwaliteit van de stations.

Er ontstaat in deze optie een situatie voor andere vervoerders dan NS waar ProRail als het enige aanspreekpunt op stations als neutraler beschouwd wordt. ProRail zou ook de focus meer op andere modaliteiten en aanbieders kunnen leggen, hoewel ProRail, net als NS, van oorsprong een spoororganisatie zal blijven. Tegelijkertijd ontstaat er de mogelijkheid dat er minder aansluiting is met NS Reizigers, wat meer afstemming kan vragen.

Wat betreft gebiedsontwikkeling kan samenwerking makkelijker worden, omdat derden nog maar met één partij te maken hebben. Wel heeft ProRail hier minder commerciële ervaring mee en moet zij nog steeds met NS afstemmen over hun grondposities. Duurzaamheidsdoelstellingen zijn wellicht integraal makkelijker te behalen omdat het hele station onder één organisatie valt.

Optie 3 vanuit de drie perspectieven en publieke belangen

Het zal tijd en dus geld kosten om optie 3 in te voeren. Of de voor- en nadelen die deze optie in potentie heeft kunnen realiseren is van veel factoren afhankelijk. De optie biedt vanuit het perspectief van de belastingbetaler voordelen; één organisatie is waarschijnlijk effectiever dan twee waardoor er minder tijd en geld nodig is voor afstemming. In het onderzoek van Ecorys zijn de kosten van een vergelijkbare optie geschat op “enkele honderden miljoenen” directe transactiekosten[45]. Met NS Stations verdwijnt in deze optie op korte termijn veel kennis over commerciële exploitatie en reizigersbeleving. De reiziger zal dat merken en dit zal mogelijk leiden tot minder commerciële opbrengsten. Op langere termijn kan deze kennis weer opbouwen. Voor vervoerders is het positief dat de rol van NS op stations verdwijnt, hierdoor is er geen sprake meer van een schijn van ongelijk speelveld.

Bezien vanuit de publieke belangen zou optie 3 de volgende gevolgen kunnen hebben:

Tabel 10 Realiseren publieke belangen optie 3

Publiek belang	Optie 3: Alles naar ProRail
Veilig	
Toegankelijk	
Comfortabel	Op korte termijn zal de stationsbeleving wellicht wat teruglopen. ProRail heeft wat betreft reizigersbeleving niet dezelfde ervaring als NS en dit aanleren kan enige tijd kosten.
Duurzaam	
Betaalbaar	Op korte termijn vergt deze optie een investering, tijd en geld voor het inregelen. Op langere termijn is efficiëntiewinst te verwachten maar is onzekerheid over de opbrengsten.
Adequate reisinformatie	
Adequate profileringsmogelijkheden voor vervoerders	Doordat NS minder prominent aanwezig is op stations, is de verwachting dat er een meer gelijk speelveld ervaren wordt.

[45] *Ecorys, Beoordeling van gevolgen van veranderingen in de posities van relevante partijen op stations, 2 juli 2014*

Adequate overstapmogelijkheden	Wanneer alles onder ProRail valt biedt dit mogelijk meer kansen voor andere aanbieders (dan NS) en modaliteiten om hun diensten en producten op stations aan te bieden.
Adequate aansluiting op omgeving en gebiedsontwikkelingen	Eén partij zorgt voor één aanspreekpunt voor partijen die stationsomgeving(en) willen ontwikkelen. De integrale afweging zou mogelijk door één organisatie efficiënter gemaakt kunnen worden. ProRail heeft echter minder ervaring met gebiedsontwikkeling en zal zich dus ook op dit punt nog verder moeten ontwikkelen.

4.5 Optie 4: Alles naar NS Stations

In optie 4 komen zowel het beheer en onderhoud, de commerciële exploitatie en de (her)ontwikkeling van treinstations onder verantwoordelijkheid van NS Stations, met uitzondering van de spoor gerelateerde objecten op perrons. Spoor gerelateerde objecten zijn “Voorzieningen op stations die tot de spoorweg behoren, zoals spoorconstructie, (draagconstructies voor) spoorbeveiliging en energievoorziening blijven in alle opties in eigendom en beheer bij ProRail.” Dit maakt dat NS Stations te maken krijgt met een situatie waarin zij verantwoordelijk is voor het beheer en onderhoud van alle stations, inclusief bijvoorbeeld de capaciteit van perrons en voor de commerciële exploitatie.

Voor- en nadelen op basis van stakeholders

In optie 4 worden alle verantwoordelijkheden en eigendommen naar NS Stations overgeheveld. Dit heeft als voordeel dat de complexiteit aanzienlijk afneemt. Door alles bij één partij te beleggen is het overzichtelijk dat NS Stations voor het gehele station verantwoordelijk is. Door het wegnemen van de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie in het dagelijks beheer worden de moeilijkheden die dat met zich meebrengt weggenomen. Daarnaast is NS Stations een organisatie met veel ervaring op het gebied van stationsbeleving. De verwachting is bij enkele partijen dat NS Stations in optie 4 zal streven naar een nog betere stationsbeleving op in ieder geval de grote stations en daardoor stations tot (nog) levendigere plek maakt.

De optie brengt echter ook nadelen met zich mee. NS Stations heeft geen rechtstreekse relatie met het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. In het huidige wettelijk kader zou het afsluiten van een beheerconcessie met NS Stations het meest voor de hand liggende juridisch instrumentarium zijn om deze aansturingsrelatie tot stand te brengen. Hoewel NS niet-renderende activiteiten ontplooit, is zij is niet gewend taakgericht aangestuurd te worden door de overheid, en zal daardoor misschien eerder geneigd zijn om de marktorganisatie voorrang te geven op de onderdelen die uit de oorspronkelijk taakorganisatie komen. Dit kan de publieke belangen op den duur in het geding brengen. Daarnaast geven partijen aan dat de schijn van een ongelijk speelveld in deze optie toe kan nemen. De positie van NS op stations wordt in deze optie immers vergroot. Ook loop je in deze optie tegen praktische problemen op. Door het wegnemen van de perrons bij ProRail wordt hun het zeggenschap ontnomen in de belangrijke knooppunten in de hoofdspoorweginfrastructuur waarvoor zij verantwoordelijk zullen blijven. Onder andere de netwerkontwikkeling, en daarmee de borging van de bijvoorbeeld de capaciteitsverdeling op stations kan daarmee minder aandacht krijgen. Daarnaast zijn er objecten op en rond de perrons die in het beheer en eigendom van ProRail zullen moeten blijven om het spoornetwerk te laten blijven functioneren. Denk hierbij aan bijvoorbeeld seinen, borden en constructies ten behoeve van de bovenleiding.

In onderstaande tabel zijn de ervaringen uit hoofdstuk 3 op een rij gezet en is een inschatting gegeven van de mate waarin deze optie kansen biedt voor verbetering.

Tabel 11 Ervaringen en potentiele verbeteringen optie 4

Ervaring	Optie 4 als kans voor verbetering van de ervaring?
Verantwoordelijkheden en aanspreekpunten	Mogelijk, er is nog maar één verantwoordelijk aanspreekpunt, maar binnen NS Stations moet één en ander nog wel worden ingericht.

Afstemming en samenwerking	Mogelijk, maar de nieuwe taken en verantwoordelijkheden zullen binnen NS Stations belegd moeten worden en ingeregeld moeten worden.
Dagelijks beheer verplicht opdragen	Ja, hier is in deze optie geen sprake meer van.
Verantwoordelijkheid transfer	Ja, in deze optie is er nog maar één partij verantwoordelijk.
Commerciële exploitatie	Onzeker, NS Stations is nu vooral gespecialiseerd in commercie en zal zelfstandig afwegingen maken en een balans zien te vinden tussen commerciële en publieke taken. Het is maar de vraag of deze balans vanaf het begin gevonden gaat worden
Landelijk spoorbeeld	Ja, hier zijn verschillende verbeteringen mogelijk, klein: in de uitwerking van het beleid; tot groot: herziening van beleid.
Inhoudelijke sturing door het Rijk	Ja, het Rijk hoeft nog maar één partij aan te sturen, in deze optie blijft de sturing indirect.
Invloed decentrale overheden	Onzeker, de rol van decentrale overheden kan mee worden genomen bij het maken van nieuwe afspraken.
Stations als knooppunt voor de toekomst	Ja, dit beleid kan een plek krijgen in de nieuwe afspraken.
Gelijk speelveld voor vervoerders	Nee, de rol van NS Stations wordt groter ten opzichte van de huidige ordening.

Voor- en nadelen vanuit juridisch oogpunt

Het overhevelen van de perrons naar NS Stations ligt juridisch gezien ingewikkelder dan de andere opties. NS kan in principe niet de exploitatie van perrons op zich nemen: volgens artikel 7 quater, eerste lid, onder a) SERA-richtlijn alleen functies van een infrastructuurbeheerder mogen worden uitbesteed aan een onderneming die geen spoorwegvervoerder is, of onder zeggenschap staat van een spoorwegvervoerder. Toch zijn er twee opties waardoor er wel mogelijkheden ontstaan: wanneer er een uitbesteding plaats vindt aan een eigenstandige vennootschap of wanneer er sprake is van een verticaal geïntegreerde onderneming[46]. Beide oplossingen dragen niet bij aan het minder complex maken van de stationsordening.

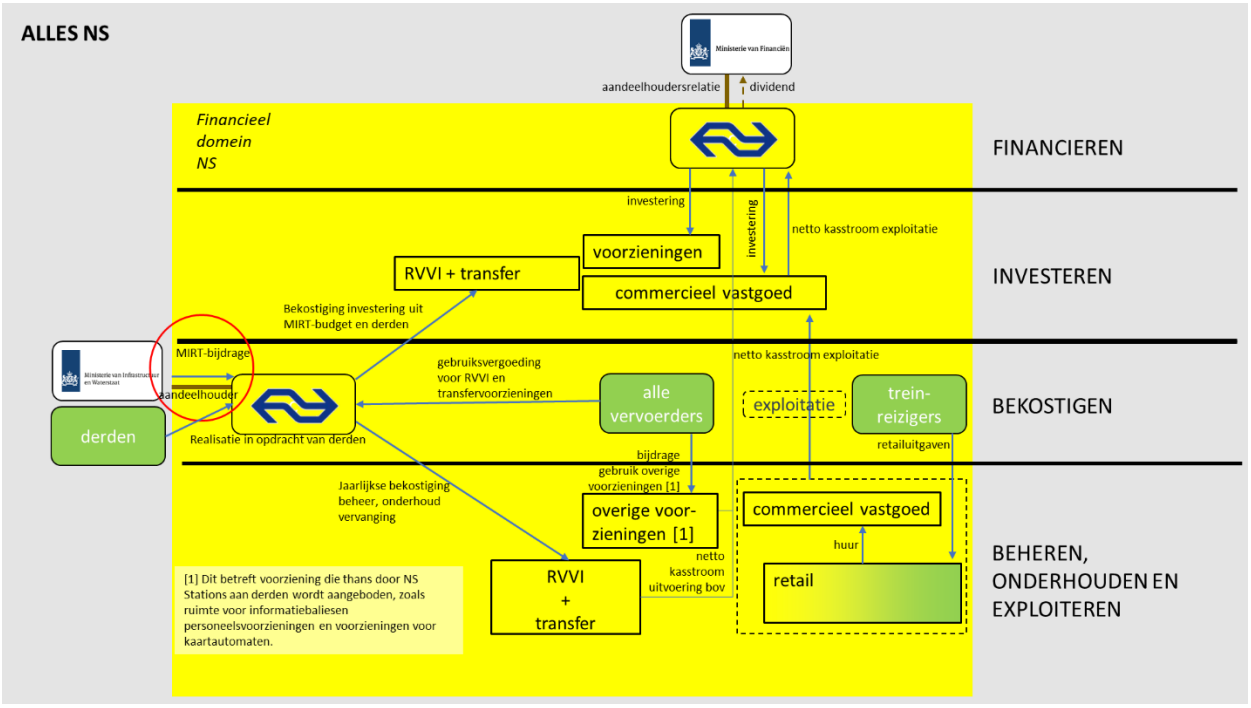
Optie 4 heeft, evenals optie 3, grote gevolgen voor de DZI. Alle onderdelen die in de DZI aan Railinfratrust zijn toebedeeld, moeten worden overgedragen aan NS Stations.

[46] Het is mogelijk om exploitatie, onderhoud en vernieuwing van perrons uit te besteden aan een eigenstandige vennootschap, die direct onder de holding NV NS Groep valt. Een dergelijke vennootschap zou niet onder zeggenschap van een spoorwegonderneming staan, waardoor wordt voldaan aan artikel 7 quater SERA-richtlijn.
Om optie 4 mogelijk te maken, kunnen perrons eveneens worden ondergebracht bij een onderneming onder zeggenschap van de NS, die wordt aangewezen als tweede infrastructuurbeheerder. Er ontstaat dan een verticaal geïntegreerde onderneming, in de zin van artikel 2, nummer 31, onderdeel b van de SERA-richtlijn.

In deze optie heeft ProRail geen rol meer op stations en krijgen vervoerders voor toegang tot diensten en dienstvoorzieningen op de stations alleen met NS te maken. Ondanks de reeds in de regelgeving bepaalde maatregelen (en mogelijke ontdubbeling daarvan, zie optie 1) om non-discriminatoire toegang tot diensten en dienstvoorzieningen op de stations te borgen, blijft in deze optie het risico op bevoordeling van het eigen concern bestaan en wordt het mogelijk zelfs groter dan in de huidige ordening.

Voor- en nadelen vanuit financieel oogpunt

Onderstaande figuur schetst de globale financieel-organisatorische plaat van deze optie. Hierbij vallen nu ook de RVVI- en transferdelen volledig binnen het van domein van NS Stations.



Figuur 8 Financieel-organisatorische aspecten optie 3, alles naar ProRail

Ook voor deze optie geldt dat het neerleggen van vrijwel alle werkzaamheden bij één partij als zodanig (schaal)voordelen moet kunnen opleveren omdat vanuit één organisatie veel beter te sturen valt op bijvoorbeeld een efficiënte aanbesteding.

Naast schaalvoordelen aan de kostenkant, zijn er ook voordelen aan de opbrengstenkant denkbaar, niet alleen de retailopbrengsten van NS Stations, maar mogelijk ook de vervoeropbrengsten van NS Reizigers. De RVVI- en transferdelen van een station zijn vanuit het NS product gezien vaak letterlijk de schakel tussen het NS Reizigers product en het NS Stations product. Deze optie verschilt van optie 3, in de wijze waarop alle onderdelen binnen de moederorganisatie opgepakt en afgestemd kunnen worden. Daar waar ProRail geen ervaring heeft met commerciële exploitaties, heeft NS Stations dat immers juist wel. Hierdoor is aan de (retail)opbrengstenkant in deze optie verbetering te verwachten.

Net als in optie 3 is in dit geval het risico van inefficiëntie en langs elkaar heen werken afgenomen omdat het gehele eigendom en beheer bij één organisatie (NS Stations) belegd is. De verhouding tussen publiek geld vanuit het Ministerie van IenW om de RVVI in stand te houden en private

opbrengsten ter bekostiging van de gemengde infrastructuur blijft kritisch omdat ook deze optie geen einde maakt aan het principe van gemengde financiering van stations.

Voor- en nadelen vanuit toekomstbestendigheidsoogpunt

Wat betreft capaciteitsgroei zou NS goed kunnen aansluiten op het treinvervoer. Wanneer er gekeken wordt naar de multimodale opgave, is de verwachting dat NS multimodale diensten kan aanbieden, maar kan de situatie ontstaan dat de nadruk ligt op de eigen modaliteiten en diensten die gelieerd zijn aan NS.

NS is een partij met veel ervaring in gebiedsontwikkeling. Met de zekere focus op gebiedsontwikkeling kan hun commerciële houding zeker van pas komen. Ook is de rolverdeling duidelijker wanneer de regie bij één partij ligt. Tegelijkertijd zou dit wel kunnen leiden tot een grotere focus op commercie ten opzichte van publieke belangen.

Optie 4 vanuit de drie perspectieven en publieke belangen

Of de voor- en nadelen die deze optie in potentie heeft kunnen worden gerealiseerd is van veel factoren afhankelijk. De optie biedt vanuit het perspectief van de belastingbetaler voordelen: één organisatie is waarschijnlijk effectiever dan twee waardoor er minder tijd en geld nodig is voor afstemming. Nadeel is dat het overdragen van eigendom, taken en verantwoordelijkheden en het implementeren van nieuwe processen in de aanloopfase tijd en geld kost. De directe transactiekosten van deze optie zullen vanwege de complexiteit en hoeveelheid van transacties vergelijkbaar zijn met optie 3 en “enkele honderden miljoenen” bedragen[47]. De invoering van de optie zal op korte termijn te merken zijn voor reizigers, op langere termijn zijn er voordelen denkbaar, al is het onzeker hoe de balans tussen publieke en commerciële taken zal uitslaan. Vanuit het perspectief van vervoerders is deze optie onwenselijk, omdat de rol van NS op de stations groter wordt en daarmee de mogelijke schijn van marktmacht niet verkleind wordt.

Bezien vanuit de publieke belangen zou optie vier de volgende gevolgen kunnen hebben:

Tabel 12 Publieke belangen optie 4

Publiek belang	Optie 4: Alles naar NS
Veilig	Voor deze publieke belangen geldt dat het Ministerie van IenW momenteel prestatiegebieden en/of bepaalde normen per publiek belang afspreekt met ProRail in een beheerconcessie of het beheerplan. Dit zou in de nieuwe situatie op een andere manier geregeld moeten worden.
Toegankelijk	
Comfortabel	
Duurzaam	
Betaalbaar	Op korte termijn vergt deze optie een investering, tijd en geld voor het inregelen. Op langere termijn is efficiëntiewinst te verwachten.
Adequate reisinformatie	Op dit moment is ProRail verantwoordelijk voor de bewegwijzering, het is de vraag of NS dit zich snel eigen kan maken, met name waar het gaat om de reisinformatie van andere vervoerders.

[47] *Ecorys (2014)*

Adequate profileringsmogelijkheden voor vervoerders	Met het wegvallen van de rol van ProRail op station zou de ervaren dominante rol van NS Stations nog groter kunnen worden, waardoor profileringsmogelijkheden beperkt zouden kunnen worden.
Adequate overstapmogelijkheden	NS Stations heeft de afgelopen jaren ook andere diensten, zoals OV-fiets en P+R ontwikkeld, de vraag is in hoeverre er ruimte komt voor andere aanbieders.
Adequate aansluiting op omgeving en gebiedsontwikkelingen	Eén partij zorgt voor één aanspreekpunt voor partijen die stationsomgeving(en) willen ontwikkelen. De integrale afweging zou mogelijk door één organisatie efficiënter gemaakt kunnen worden. NS heeft al veel ervaring met gebiedsontwikkeling, dit zou de gebiedsontwikkeling ten goede kunnen komen, hoewel het de positie van NS wel zou versterken en dit aan de andere kant voor sommige partijen ook als belemmerend zou kunnen worden ervaren.

4.6 Rol pensioenfondsen

De Tweede Kamer heeft verzocht om te onderzoeken of Nederlandse Pensioenfondsen zouden kunnen investeren in stations. Pensioenfondsen kunnen investeren in stations, maar de centrale vraag daarbij is of het mogelijk is om stationsontwikkeling zodanig vorm te geven dat investeren ook daadwerkelijk aantrekkelijk wordt voor de fondsen.

Momenteel participeren pensioenfondsen in Nederland in stationsgebieden. Zij investeren echter niet in stations, maar zijn eerder bijvoorbeeld investeerder in een kantoorgebouw in de stationsomgeving. Die projecten zijn qua bouw, investering en exploitatie goed te scheiden van de overige onderdelen. Juist omdat kantoorprojecten zelfstandig opbrengsten genereren zijn die qua complexiteit en hanteerbaarheid voor dit type belegger vaak veel aantrekkelijker dan station projecten. Stationsprojecten zijn door de complexiteit, de grote politieke component en de vermenging van publieke en private functies risicovolle beleggingen.

Externe financiering van (delen van) stationsprojecten (anders dan door overheden of NS Stations) vindt niet plaats. Als externe financiering mogelijk gemaakt wordt, zijn pensioenfondsen één van de partijen die hiervoor in aanmerking komen. De financieringsvraag kan echter niet exclusief bij (Nederlandse) pensioenfondsen neergelegd worden, omdat het niet mogelijk is om een onderscheid te maken tussen verschillende derde partijen. Het is denkbaar dat internationale partijen hierdoor eerder in dit soort projecten zullen participeren dan Nederlandse pensioenfondsen. Daar zijn de volgende oorzaken voor te benoemen:

- Bij investeringen in projecten maken pensioenfondsen een afweging tussen rendement en risico. Ook moet de belegging passen in de diversificatie van de beleggingsportefeuille. Tegen deze achtergrond is het voor pensioenfondsen vaak niet aantrekkelijk om te investeren in projecten met een hoog risico, zoals stationsprojecten. Het toekomstige pensioen van veel Nederlanders mag geen gevaar lopen. Vanwege de zeer beperkte mate van risico dat een pensioenfonds kan accepteren, is het rendement op de investeringen ook lager dan van bijvoorbeeld een hedgefonds. Andere fondsen kunnen meer risico nemen en zullen concurrerender zijn dan pensioenfondsen.

- Het functioneren van een station is niet los te zien van zijn omgeving. In financiële termen is de omgeving ook zeer complex. Deze complexiteit, de grote politieke component en de vermenging van publieke en private functies maken stations risicovolle beleggingen.
- Elk pensioenfonds, ook die van de overheid, heeft in eerste instantie een commitment richting zijn klanten: de werknemers en gepensioneerden in het fonds. De financiële gezondheid van het fonds weegt altijd zwaarder dan andere belangen of (maatschappelijke) argumenten om te participeren in projecten.

Optie 2, 3 en 4 bieden wel een aanvullende mogelijkheid om een model te kiezen waarbij fondsen kunnen participeren op portefeuilleniveau in plaats van projectniveau. Hierdoor wordt het risicoprofiel van de participatie minder groot. Dat kan via directe participatie in het vermogen van de entiteit dan wel via indirecte participatie door middel van fondsbeleggen.
In de infrastructuur komt externe financiering ook in Nederland voor, bijvoorbeeld in de vorm van DBFM-projecten van Rijkswaterstaat. In de projectfinanciering van infrastructuur zien we pensioenfondsen vaak instappen bij de eerste herfinanciering. Dat is bijvoorbeeld een paar jaar na de opening van een tolweg, dan is er geen bouwrisico meer en met een grote groep vaste klanten op de weg is ook het marktrisico beperkt. Een paar bijkomende voordelen zijn dat de totale projectuitgaven afnemen omdat pensioenfondsen dus met een lager rendement genoegen nemen. De ontwikkelende partijen hoeven hun kapitaal niet gedurende de gehele concessieperiode in het project vast te zetten; door zich bijvoorbeeld door pensioenfondsen te laten uitkopen, kunnen zij hun kapitaal weer inzetten om nieuwe projecten met risicodragend vermogen op te starten.

5 Beantwoording hoofdvragen

In de vorige hoofdstukken is beschreven hoe de huidige ordening werkt en wat hier vanuit de verschillende aspecten kanttekeningen bij zijn. De ervaringen van stakeholders met de huidige ordening zijn beschreven en geduid. In het vorige hoofdstuk is beschreven hoe een aantal alternatieve opties voor de ordening er uit zouden zien en wat naar verwachting de effecten daarvan zouden zijn op hoe het gaat op de stations. Deze informatie wordt in dit hoofdstuk gebruikt om antwoord te geven op de onderzoeksvragen.

Hoe gaat het op dit moment op stations?
De (specifieke) publieke belangen op en rond stations, zoals uit de Lange Termijn Spooragenda kunnen worden afgeleid, worden gerealiseerd. Er zijn geen grote knelpunten geconstateerd. Vanuit het perspectief van de reiziger is de reizigerstevredenheid goed en de afgelopen jaren gestegen. Vervoerders zijn over het algemeen tevreden, maar hebben wel zorgen over het gelijke speelveld. Vanuit het perspectief van de belastingbetaler is er aanleiding om te veronderstellen dat de mate waarin de belangen efficiënt worden gerealiseerd vergroot kan worden.

Wat gaat er op dit moment in de praktijk goed en wat kan beter bij de realisatie van (specifieke) publieke belangen op en rond stations vanuit perspectief van de reiziger, vervoerder(s) en belastingbetaler?
Over het algemeen worden de publieke belangen behartigd. In onderstaande tabel is de mate waarop de publieke belangen gerealiseerd worden verder uitgewerkt.

Tabel 13 Publieke belangen op stations

Publiek belang station	Mate waarin het belang gerealiseerd wordt in de huidige situatie
Veilig	Stations zijn veilig en worden als veilig ervaren. Over de taak- en rolverdeling is tussen NS Stations en ProRail is onduidelijkheid, wat leidt tot inefficiënties.
Toegankelijk	Over toegankelijkheid zijn geen bijzonderheden aan de orde gekomen in de gesprekken.
Comfortabel	Reizigers zijn tevreden over de stations en het comfort. Er is een balans tussen commercie en transfer, waarbij commercie soms de boventoon kan voeren.
Duurzaam	ProRail en NS Stations voeren allebei beleid op duurzaamheid. In de afstemming tussen de partijen treden inefficiënties op omdat partijen ervaren dat er onduidelijkheid is over de rollen.
Betaalbaar	Door de overlap tussen eigendom en verantwoordelijkheden zijn er inefficiënties. De ruimte voor commercie op stations draagt bij aan de betaalbaarheid van ontwikkelingen, maar zorgt in projecten voor aanvullende kosten voor compensatie.
Adequate reisinformatie	Reisinformatie is beschikbaar op het station en de ervaring is dat reizigers hun weg kunnen vinden. Binnen de poortjes van de treinvervoerders is de informatie meestal beperkt tot treininformatie.

Adequate profileringsmogelijkheden en dienstvoorzieningen voor vervoerders	Door landelijk beleid over de uitstraling van stations wordt weinig ruimte voor lokaal of regionaal maatwerk en profilering voor vervoerders ervaren.
Adequate overstapmogelijkheden	ProRail en NS Stations willen de reiziger van deur tot deur bedienen. Op het station hebben onder andere auto en (deel)fiets de laatste jaren een plek gekregen. Aandachtspunt dat genoemd is, zijn de mogelijkheden voor andere aanbieders op stations.
Adequate aansluiting op omgeving en gebiedsontwikkelingen	Het initiatief voor de ontwikkeling van stations ligt bij ProRail en NS Stations. De invloed van decentrale overheden wordt als beperkt ervaren, wat niet aansluit bij hun steeds belangrijker wordende rol in de stationsgebiedsontwikkeling.

Op welke wijze draagt de huidige verdeling van eigendom en verantwoordelijkheden met betrekking tot beheer en onderhoud, commerciële exploitatie, investeringen in (her)ontwikkeling van treinstations en vastgoed op en rond stations bij aan en/of belemmert de realisatie van (specifieke) publieke belangen op en rond stations?
Het is lastig kwantitatieve uitspraken te doen over wat al dan niet de bijdrage van de huidige eigendoms- en verantwoordelijkheidsdeling is aan de mate waarin de publieke belangen op stations effectief en efficiënt gerealiseerd worden. Uit gesprekken blijkt dat respondenten ervaren dat ProRail en NS Stations elkaar in balans houden en dat de samenwerking tussen ProRail en NS Stations heeft bijgedragen aan de kwaliteit van de stations. Maar er wordt ook ervaren dat de eigendoms-, exploitatie- en verantwoordelijkheidsverdeling leidt tot inefficiënties.

Hoe kunnen eventuele knelpunten binnen de huidige ordening van stations worden opgelost?
Knelpunten zijn terug te voeren op onduidelijkheid over rollen, taken en verantwoordelijkheden, onderlinge afstemming, belangen die niet gelijkgericht zijn en de mate waarin stakeholders op stations invloed kunnen hebben. De huidige ordening, waarin ProRail en NS Stations samen eigenaar zijn van en verantwoordelijk voor stations, biedt mogelijkheden om de knelpunten op te lossen. Voorwaarde is dat partijen bereid zijn nieuwe, aanvullende en/of verduidelijkende afspraken te maken over de geconstateerde knelpunten.

Welke oplossingen / optimalisaties zijn er binnen de huidige eigendoms- en verantwoordelijkheidsverdeling met betrekking tot beheer en onderhoud, commerciële exploitatie, investeringen in (her)ontwikkeling van treinstations en vastgoed mogelijk die bijdragen aan een meer effectieve en meer efficiënte realisering van (specifieke) publieke belangen op en rond stations vanuit perspectief van de reiziger, vervoerder(s) en belastingbetaler?
Verbeteringen bieden vooral de mogelijkheden om publieke belangen efficiënter en niet zo zeer effectiever te realiseren. Binnen de huidige ordening kan meer duidelijkheid gecreëerd worden over wie waarvoor verantwoordelijk is en hoe invulling aan de verantwoordelijkheden gegeven wordt. Transparantie en aanspreekbaarheid kan worden verbeterd, zonder dat daarvoor de ordening veranderd hoeft te worden. Op inhoud kunnen kaders aan ProRail en NS Stations gegeven worden, zodat zij de uitvoering van hun taken beter kunnen aansluiten op het beleid. Bij de ontwikkeling van stations wordt de rol van decentrale overheden belangrijker, door één aanspreekpunt en heldere procedures te creëren voor derden (incl. decentrale overheden) is het duidelijker bij wie zij terecht kunnen en wat zij daarvan mogen verwachten.

Welke voor- en nadelen zitten hieraan verbonden vanuit o.a. financieel, juridisch en toekomstbestendigheidsoogpunt?
Binnen de huidige ordening zijn de mogelijkheden om de financiële stromen te verbeteren beperkt, waardoor er altijd een spanning zal zijn tussen een budgetgestuurde meer risicomijdende organisatie (ProRail) en een opbrengstengestuurde meer kansenzoekende organisatie (NS Stations). Juridisch voldoet de huidige ordening aan de Europese richtlijnen. Op het vlak van mededinging zijn maatregelen genomen om de non-discriminiatoire toegang tot diensten en dienstenvoorzieningen op stations te borgen, maar is er nog altijd een risico op bevoordeling van de eigen organisatie door NS. Bij de toekomstige ontwikkeling van stations wordt de rol van decentrale overheden belangrijker, in de ordening hebben zij nu nauwelijks positie en daardoor weinig grip op de ontwikkelingen. Door één duidelijk aanspreekpunt aan te wijzen kan duidelijkheid voor derden gecreëerd worden.

Wat zijn de voor- en nadelen van andere opties voor ordening van stations?

Hoe zien de in de TK-brief genoemde opties voor een andere verdeling van eigendom en verantwoordelijkheid met betrekking tot beheer en onderhoud, commerciële exploitatie, investeringen in (her)ontwikkeling van treinstations en vastgoed er in de praktijk uit?
De opties zijn op hoofdlijnen uitgewerkt, tot het niveau dat nodig is om te verkennen wat de voor- en nadelen van de opties zouden kunnen zijn. Binnen de opties zijn in de uitwerking verschillende varianten denkbaar. Een overzicht van deze opties wordt in onderstaande tabel gegeven:

Tabel 14 Overzicht opties 0 tot en met 4

	Optie 0 en 1 Huidige ordening	Optie 2 Nieuwe entiteit	Optie 3 Alles naar ProRail	Optie 4 Alles naar NS
Eigendom	RVVI: ProRail GI: NS Stations	RVVI: ProRail GI: NS Stations	ProRail (ook GI wordt eigendom van ProRail)	NS Stations (RVVI m.u.v. spoor gerelateerde objecten wordt eigendom) van NS Stations
Beheer en Onderhoud	Dagelijks beheer: NS Stations Constructief beheer: ProRail	Nieuwe Entiteit	ProRail	NS Stations
Commerciële exploitatie	NS Stations (op RVVI en GI)	Nieuwe Entiteit	ProRail	NS Stations
(Her) ontwikkelen stations en vastgoed	NS Stations of ProRail	Nieuwe Entiteit	ProRail	NS Stations

Op welke wijze kunnen de genoemde opties voor verdelingen van eigendom- en exploitatie bijdragen aan meer effectieve en meer efficiënte realisering van(specifieke) publieke belangen op en rond stations vanuit perspectief van de reiziger, vervoerder(s) en belastingbetaler?
Per optie vallen de volgende effecten ten opzichte van de publieke belangen te verwachten. Hierbij wordt opgemerkt dat met name opties 2, 3 en 4 zijn complexe stelselwijzigingen, waarvan de gevolgen op voorhand niet evident zijn:

Tabel 15 Verwachtingen realiseren publieke belangen opties 1 tot en met 4

Publiek belang	Optie 1: Huidige ordening met verbeteringen	Optie 2: Nieuwe entiteit	Optie 3: Alles naar ProRail	Optie 4: Alles naar NS
Veilig	Voor deze publieke belangen geldt dat meer inhoudelijke betrokkenheid van het Rijk kan betekenen dat er hier meer op publieke belangen gestuurd kan worden.	Geen verwachte verandering t.o.v. huidige situatie	Geen verwachte verandering t.o.v. huidige situatie	Voor deze publieke belangen geldt dat het Ministerie van IenW momenteel prestatiegebieden en/of bepaalde normen per publiek belang afspreekt met ProRail in een beheerconcessie of het beheerplan. Dit zou in de nieuwe situatie op een andere manier geregeld moeten worden.
Toegankelijk		Geen verwachte verandering t.o.v. huidige situatie	Geen verwachte verandering t.o.v. huidige situatie	
Comfortabel		Op korte termijn zal de nieuwe entiteit zich moeten ontwikkelen en intern gericht zijn. Dat kan leiden tot minder aandacht voor de reiziger.	Op korte termijn zal de stationsbeleving wellicht wat teruglopen. ProRail heeft wat betreft reizigersbeleving niet dezelfde ervaring als NS en dit aanleren kan enige tijd kosten.	
Duurzaam		Geen verwachte verandering t.o.v. huidige situatie	Geen verwachte verandering t.o.v. huidige situatie	
Betaalbaar	Door een betere samenwerking valt een efficiëntiewinst te verwachten.	Op korte termijn (enkele jaren) vergt deze optie tijd en geld voor het inregelen, de kosten zijn echter beperkt ten opzichte van optie 3 en 4. Op langere termijn is efficiëntiewinst mogelijk.	Op korte termijn (enkele jaren) vergt deze optie tijd en geld voor het inregelen (enkele honderden miljoenen). Op langere termijn is efficiëntiewinst mogelijk maar er is onzekerheid over de opbrengsten.	Op korte termijn (enkele jaren) vergt deze optie tijd en geld voor het inregelen (enkele honderden miljoenen) Op langere termijn is efficiëntiewinst mogelijk
Adequate reis informatie	Meer ruimte voor lokaal maatwerk kan gevolgen hebben voor de eenduidigheid van de reisinformatie			Op dit moment is ProRail verantwoordelijk voor de bewegwijzering, het is de vraag of NS dit zich snel eigen kan maken, met name waar het gaat om de reisinformatie van andere vervoerders.
Adequate profilerings mogelijk heden voor vervoerders	Door het creëren van meer ruimte voor maatwerk op stations is er meer profilering voor vervoerders mogelijk	Doordat NS Stations een minder grote rol heeft op stations, is de verwachting dat profileringsmogelijkheden zouden kunnen toenemen.	Doordat NS Stations een minder grote rol heeft op stations, is de verwachting dat profileringsmogelijkheden zouden kunnen toenemen.	Met het wegvallen van de rol van ProRail op station zou de ervaren dominante rol van NS Stations nog groter kunnen worden, waardoor profileringsmogelijkheden beperkt kunnen worden.
Adequate overstap mogelijk heden		Een nieuwe entiteit biedt mogelijk meer kansen voor andere aanbieders (dan NS) en modaliteiten om hun diensten en producten op stations aan te bieden.	Deze optie biedt mogelijk meer kansen voor andere aanbieders (dan NS) en modaliteiten om hun diensten en producten op stations aan te bieden.	NS Stations heeft de afgelopen jaren ook andere diensten, zoals OV-fiets en P+R ontwikkeld, de vraag is in hoeverre er ruimte komt voor andere aanbieders.

Adequate aansluiting op omgeving en gebieds-ontwikkelingen	Door één aanspreekpunt te creëren voor derden (incl decentrale overheden) is het duidelijker bij wie zij terecht kunnen.	Eén partij zorgt voor één aanspreekpunt voor derden. Doordat ProRail en NS wel eigenaar blijven kan er sprake zijn van minder efficiëntie, er is in deze sprake van een extra partij, wat kan leiden tot meer complexiteit.	Eén partij zorgt voor één aanspreekpunt voor partijen die stationsomgeving(en) willen ontwikkelen. ProRail heeft echter minder ervaring met gebiedsontwikkeling en zal zich dus ook op dit punt nog verder moeten ontwikkelen.	Eén partij zorgt voor één aanspreekpunt voor partijen die stationsomgeving(en) willen ontwikkelen. NS heeft al veel ervaring met gebiedsontwikkeling, dit zou de gebiedsontwikkeling ten goede kunnen komen, hoewel het de positie van NS ook verder versterkt en het voor andere partijen lastiger kan worden hier een rol in te hebben.

Welke voor- en nadelen zitten hieraan verbonden vanuit o.a. financieel, juridisch en toekomstbestendigheidsoogpunt?

Tabel 16 Inhoudelijke kanttekeningen bij opties 2, 3 en 4

Kanttekeningen	Optie 1 Huidige situatie met verbeteringen	Optie 2 Nieuwe entiteit	Optie 3 Alles naar ProRail	Optie 4 Alles naar NS
Juridische aspecten	Geringe gevolgen voor DZI.	Past binnen Europese richtlijnen. Weinig gevolgen voor DZI. Mogelijk kleiner risico op bevoordeling toegang tot diensten en dienstenvoorzieningen afhankelijk van uiteindelijke organisatievorm	Past binnen Europese richtlijnen. Grote gevolgen DZI. Risico op bevoordeling toegang tot diensten en dienstvoorzieningen valt weg.	Past binnen Europese richtlijnen. Grote juridische gevolgen en grote gevolgen voor DZI. Groter risico op bevoordeling toegang tot diensten en voorzieningen.
Financiële stromen	Verbeteringen in efficiency zijn vooral afhankelijk van de samen te maken afspraken. Bij niet goede naleving hiervan is het risico dat er weinig verandert.	Optimalisatie mogelijk binnen één entiteit. Budgetgestuurd en opbrengstengestuurd werken binnen één organisatie kan een extra uitdaging zijn.	Optimalisatie mogelijk binnen ProRail. Mogelijk minder resultaat uit commerciële exploitatie.	Optimalisatie mogelijk binnen NS. Mogelijk meer nadruk op commercie.
Toekomst-bestendigheid	Wellicht betere transfercapaciteit en kwaliteit van stations. Veelheid partijen in gebiedsontwikkeling blijft bestaan.	Meer duidelijkheid over verantwoordelijke partij gebiedsontwikkeling, mindere samenhang (trein) vervoer	Meer duidelijkheid over verantwoordelijke partij gebiedsontwikkeling, mindere samenhang (trein) vervoer, wellicht meer ruimte voor andere modaliteiten en vervoerders	Meer duidelijkheid over verantwoordelijke partij gebiedsontwikkeling, goede samenhang (trein) vervoer, wellicht meer ruimte voor andere modaliteiten maar minder voor andere vervoerders