Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

TER BESLISSING

Datum
5 september 2022

Onze referentie
IENW/BSK-2022/200140

Opgesteld door
[redacted]

Beslistermijn
9 september

Bijlage(n)
2

Aan Staatssecretaris
Van Directie Openbaar Vervoer en Spoor

nota

Uitgangspuntenkader decentralisatie

Aanleiding

Uitgangspunten voor decentralisatie helpen om richting de toekomst de goede afweging te maken tussen het landelijk en decentraal organiseren van treindiensten. Het kader dat hiervoor is opgesteld biedt basis voor bestuurlijke gesprekken over potentiële decentralisaties van treindiensten in de toekomst. Het eerder aan u voorgelegde uitgangspuntenkader voor toekomstige decentralisaties van treindiensten (RZM-2021/11891) is inmiddels informeel geconsulteerd. Met deze nota wordt u geïnformeerd over de uitkomsten van de consultatie, wordt voorgesteld het uitgangspuntenkader naar de Kamer te zenden en over de toepassing van het kader het bestuurlijke gesprek aan te gaan met de decentrale overheden.

Op korte termijn wordt u via een separate nota geïnformeerd over de lopende gesprekken over de decentralisatie van de sprinterdienst Zwolle-Leeuwarden.

Geadviseerd besluit

1. Advies is om in te stemmen met het aangepaste uitgangspuntenkader voor decentralisaties, en deze bij voorkeur gelijktijdig met het Programma van Eisen [halverwege september] naar de TK te sturen. Het zet de inhoudelijke kaders neer waarbinnen u decentralisatie een geschikt instrument vindt om het (regionaal) openbaar vervoer te verbeteren. Ook kunt u dan een vervolgproces op decentralisaties schetsen.
2. U wordt geadviseerd de Kamer te informeren over dit onderwerp met een Kamerbrief. U treft een concept Kamerbrief in de bijlage.
3. U wordt geadviseerd om dit najaar het bestuurlijke gesprek aan te gaan met decentrale overheden over de mogelijkheden die er zijn om het regionaal vervoer te verbeteren door middel van decentralisaties. Voorstel is om samen met hen een onderzoek uit te zetten naar de kansen en voorwaarden voor toekomstige decentralisaties.

Kernpunten

- Met dit uitgangspuntenkader wordt een aantal doelen nagestreefd. In de eerste plaats maakt het goede en transparante besluitvorming mogelijk over toekomstige initiatieven tot decentralisatie, en dan met name op de middellange termijn tot aan 2035. Centrale afweging die met dit kader kan worden gemaakt is of een decentralisatie toegevoegde waarde brengt voor de reiziger, gelet op de kansen en risico's die met landelijk of decentraal

organiseren gepaard gaan. In de tweede plaats helpt het kader Rijk en decentrale overheid goede afspraken te maken nadat een principebesluit is genomen tot decentralisatie. Tot slot geeft het kader een stappenplan waarin de belangrijkste acties in de tijd worden geplaatst.

- Het kader is niet bedoeld als overkoepelende visie op de marktordening, als netwerkvisie of als roadmap voor decentralisatie. Vertrekpunt is het beleid zoals uiteengezet in de marktordeningsbrief van 2020. Het kader schrijft ook geen concrete decentralisaties voor omdat de aanleiding hiertoe verschillend kan zijn. Een decentrale overheid kan decentralisatie van een treindienst zien als invulling van een regionale opgave. Het Rijk kan decentralisatie zien als middel om publieke diensten dichter bij de burger te brengen, het regionaal vervoer te verbeteren of de reikwijdte van het Hoofdrailnet aan te passen. Ook andere aanleidingen zijn denkbaar, zoals een overtuigend voorstel van reizigersorganisaties of vervoerders.
- Het onderwerp is strategisch belangrijk, met name voor vervoerders die iets te winnen of te verliezen hebben met decentralisatie. In de consultatie belichten partijen vermeende voor- en nadelen van decentralisatie, afhankelijk van hun belang. Maar ook decentrale overheden willen een goede uitgangspositie creëren voor toekomstige onderhandelingen over decentralisaties. Uit de reacties is op te maken dat met het kader een goede balans is gevonden tussen de verschillende perspectieven. In de bijlage vindt u de speerpunten van de partijen die op het kader hebben gereageerd.
- Het kader spreekt zich zoals aangegeven niet uit over concrete voornemens die u hebt ten aanzien van decentralisatie. In de brief is het voorstel dat u dit najaar het bestuurlijke gesprek aangaat met decentrale overheden over de mogelijkheden die er zijn om het regionaal vervoer te verbeteren door middel van decentralisaties. Concreet wilt u een onderzoek uitzetten naar de kansen en voorwaarden voor toekomstige decentralisaties van specifieke (gezamenlijk te selecteren) verbindingen, waarbij u decentrale overheden uitnodigt om hieraan bij te dragen en in te participeren.
- Met het voorgestelde vervolg anticipeert u enigszins op de oproepen van FMN, AllRail en de Europese Commissie om de omvang van de HRN-concessie kritisch tegen het licht te houden. Tegelijkertijd zal deze stap niet direct resultaat opleveren, vanwege het draagvlak dat moet worden opgebouwd met de decentrale overheden. Dit vergt veel tijd en inzet. Een onderzoek waarbij de samenwerking met decentrale overheden wordt gezocht, kan daarom pas eind 2023 afgerond worden. Bestuurlijke afspraken zijn op z'n vroegst mogelijk in het najaar van 2024, of meer realistisch gedurende de midterm review van de volgende concessie.
- Ons voorstel is om het uitgangspuntenkader bestuurlijk te bespreken tijdens de OV- en Spoortafel van 23 november. U kunt dan uw uitgangspunten markeren en proactief een gezamenlijk proces uitzetten. Een deel van de genoemde treindiensten van FMN kan ook – in overleg met de betrokken provincies - worden betrokken in het onderzoek, hoewel de insteek is om een meer algemene inventarisatie te doen.
- Ambities om te decentraliseren zijn een heikel punt in de concessieverlening, omdat dit onzekerheid (en potentieel omzetverlies) betekent voor de HRN-concessiehouder. NS en MinFin zullen verrast reageren op concrete ambities om verder te decentraliseren. Het zal een uitdaging worden om in het komende jaar een goede balans te vinden tussen investeringszekerheid voor NS en mogelijkheden om te decentraliseren tijdens de looptijd van de concessie.

Bijlage(n)
3

Aan
Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat

Van
Directie Openbaar Vervoer en Spoor

Bijlage(n)
3

Aan
Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat

Van
Directie Openbaar Vervoer en Spoor

Toelichting

Reacties uitgangspuntenkader (zie ook bijlage 3)

- Een aantal belangrijke punten die n.a.v. de consultatie in het kader zijn verwerkt:
  - *Algemeen*: De structuur van het kader is versimpeld en het stuk is op veel kleinere punten wat nader aangescherpt.
  - *Toon*: er is gestreefd naar een positieve(re) toon over decentralisatie, zonder de risico's van decentralisatie geheel terzijde te schuiven.
  - *Systeemrol IenW*: er is meer nadruk gelegd op (het belang van) de systeemrol van IenW bij verdere decentralisatie.
  - *Centralisatie*: In het oorspronkelijke concept werd in de inleiding genoemd dat ook 'centralisatie' in de toekomst een mogelijkheid is. Dit is daar geschrapt, omdat het tot verwarring en vragen leidde.
  - *Rolverdeling / 'draagvlak'*: in het kader is explicieter gemaakt welke partijen een beslissende stem hebben, en welke een adviserende stem hebben bij decentralisatie.
- Belangrijke punten die niet zijn verwerkt, maar waar wel een reactie op kan komen:
  - [redacted] hebben de uitdrukkelijke wens voor aanvullende financiële prikkels voor regionaal vervoer.
  - [redacted] heeft de wens om alleen voorafgaand aan de nieuwe concessie treindiensten te decentraliseren, en niet tijdens.
  - [redacted] heeft de wens om een wettelijke adviesrol in te nemen bij de besluitvorming over decentralisatie.
  - [redacted] wenden het kader aan om de bredere marktordening ter discussie te stellen, waaronder de omvang en positie van het HRN.

Politieke context / krachtenveld

- De Europese Commissie staat in beginsel positief tegenover decentralisaties omdat zij kritisch is over de proportionaliteit van de HRN-concessie.
- FMN heeft in reactie op het concept Programma van Eisen van de HRN-concessie een omvangrijk voorstel gedaan om treindiensten te decentraliseren. Daarnaast wil zij de mogelijkheid open houden dat IenW zelf regionale diensten gaat aanbesteden, als decentralisaties niet van de grond komen. [redacted]
- [redacted]

Praktische overwegingen

- Een studie naar mogelijke decentralisaties en de kansen die dit biedt voor het regionaal vervoer vergt gezien de omvang en afstemming met meerdere provincies, vervoerders en andere stakeholders de nodige ambtelijke capaciteit.
- Naar verwachting zal een extern onderzoek ook de nodige doorlooptijd kennen (tot eind 2023), al is het maar omdat de scope van het onderzoek afgebakend moet worden en alle decentrale overheden daar hun prioriteiten een plek in willen geven.

Informatie die niet openbaargemaakt kan worden
Een deel van de nota bevat informatie die ziet op de onderhandelingspositie van de Staat met NS over de concessieverlening, of die raakt aan het procesbelang van de Staat in deze.

Bijlage(n)
3

Aan
Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat

Van
Directie Openbaar Vervoer en Spoor