Onderzoek doorlooptijd implementatie kabinetsbesluit TMS

Eindrapport

27 oktober 2026



SWECO

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting 3

1 Inleiding 7
1.1 Aanleiding 7
1.2 Doel van het onderzoek 7
1.3 Casussen 7
1.4 Leeswijzer 9

2 Wettelijk kader en voorgeschreven stappen 10
2.1 Aanbesteding met provincies als concessieverlener (casus 1) 10
2.1.1 Voorbereiding/Randvoorwaarden 10
2.1.2 Beleidsvoornemen 13
2.1.3 Programma van eisen 14
2.1.4 (Ontwerp-) concessie 14
2.2 Aanbesteding met het Rijk als concessieverlener (casussen 2, 3 & 4a) 14
2.2.1 Voorbereiding/Randvoorwaarden 15
2.2.2 Beleidsvoornemen 15
2.2.3 Programma van eisen 16
2.2.4 (Ontwerp-) concessie 17
2.3 Onderhandse gunning met het Rijk als concessieverlener (casus 4b) 17
2.3.1 Voorbereiding onderhandse gunning 18
2.3.2 Beleidsvoornemen 18
2.3.3 Programma van Eisen 18
2.3.4 (Ontwerp-) concessie 18

3 Marktanalyse 19
4 Praktische voorwaarden bij aanbesteding 20
4.1 Praktische voorwaarden voor inschrijvers 20
4.2 Praktische voorwaarden voor de overheid 20

5 Ervaringen uit de praktijk 22
5.1 Ervaringen met aanbestedingen 22
5.1.1 Doorlooptijden 22
5.1.2 Consultatie stakeholders 24
5.1.3 Randvoorwaarden 25
5.2 Ervaringen met decentralisatie 27
5.2.1 Meest recente decentralisatie treindiensten 27
5.2.2 Andere onderzochte decentralisaties periode 2016 -2022 28
5.2.3 Bepalende factoren doorlooptijd bij decentralisatie 29
5.3 Ervaring onderhandse gunning HRN-concessie 29
5.4 Ervaringen uit het buitenland 31

6 Verwachte doorlooptijden per casus 34
7 Gevoeligheidsanalyse 38
7.1 Risico's 38
7.2 Kansen 39

8 Conclusie 42
Bijlagen 44
Bijlage 1: Informatie over dienstvoorzieningen 44
Bijlage 2: Marktanalyses in het buitenland 46
Bijlage 3: Overzicht van te nemen stappen en bijbehorende doorlooptijden per casus 47

Managementsamenvatting

Aanleiding & doel onderzoek
In het coalitieakkoord 2026–2030 is afgesproken dat het kabinet uiterlijk in het eerste kwartaal van 2027 een besluit neemt over de toekomstige marktordening op het spoor na 2033. Een mogelijke uitkomst is het gefaseerd aanbesteden van treindiensten die nu onderdeel zijn van de hoofdrailnetconcessie 2025–2033.

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) heeft Sweco gevraagd de verwachte doorlooptijd van dit besluit tot en met de start van de nieuwe concessie(s) in beeld te brengen. Hiervoor is de doorlooptijd van vier door IenW meegegeven casussen onderzocht. De casussen verschillen qua omvang van het treindienstenpakket, betrokken overheden en wijze van concessieverlening (aanbesteden of onderhands gunnen).

- **Casus 1: Drie regionale stoptreindiensten**
  Aanbesteding door meerdere provincies van een pakket met een relatief beperkte omvang.
- **Casus 2: Stoptreinpakket Zuid-Nederland**
  Aanbesteding door IenW van een middelgroot pakket in Zeeland, Noord-Brabant en Limburg.
- **Casus 3: Corridor NoordOost**
  Aanbesteding door IenW van een omvangrijk pakket met intercity- en stoptreindiensten in het gebied van zeven provincies.
- **Casus 4: Resterend deel van het HRN**
  Onderzoek naar **a)** aanbesteding of **b)** onderhandse gunning door IenW van het resterende HRN-pakket.

Voor het bepalen van de doorlooptijd geldt dat voor casussen 1 tot en met 3 rekening moet worden gehouden met zowel de doorlooptijd van die casus als met die van casus 4. De langste van deze doorlooptijden bepaalt de minimaal benodigde periode na het kabinetsbesluit.

Bovenstaande casussen zijn niet bedoeld als keuzemogelijkheden voor de besluitvorming. Het programma TMS werkt hiervoor separaat een voorstel uit.

Hoofconclusie: besluitvorming in het eerste kwartaal van 2027 is noodzakelijk.

Een besluit in het eerste kwartaal van 2027 is noodzakelijk als aanbesteding van een deel van de HRN-concessie onderdeel wordt van de toekomstige marktordening. Voor de verschillende casussen geldt namelijk een doorlooptijd van minimaal 6 tot 6,5 jaar vanaf het kabinetsbesluit. De stappen die in deze periode genomen moeten worden betreffen de algemene voorbereiding, voorbereiding van de aanbesteding of onderhandse gunning, het doorlopen van de gunningsprocedure zelf en de implementatie van de nieuwe concessie(s). De doorlooptijd betreft een inschatting onder gunstige omstandigheden in de zin dat het kabinetsbesluit voldoende concreet is, informatie tijdig beschikbaar komt, voldoende personeel en materieel kan worden overgenomen en infrastructuur en dienstvoorzieningen beschikbaar en/of gereed zijn.



Figuur 1: Overzicht van minimale doorlooptijden per casus

De zwaartepunten bij de uitvoering van het kabinetsbesluit verschillen per casus[1]:

- **Drie regionale stoptreindiensten:** de omvang van de aanbesteding is relatief beperkt, maar de uitvoering wordt procesmatig complexer wanneer meerdere provincies gezamenlijk opdrachtgever voor de treindiensten zijn. Onderlinge afstemming over scope, governance, financiën en besluitvorming/mandatering naast afstemming met IenW over de voorwaarden voor decentralisatie leidt tot een relatief lange doorlooptijd van de algemene voorbereiding van twee jaar. Tegelijkertijd is de verwachting dat de voorbereiding van de aanbesteding zelf, dankzij de ervaring van de provincies, binnen anderhalf jaar kan worden afgerond.

- **Stoptreinpakket Zuid-Nederland:** doordat IenW de centrale regie voert, kan de besluitvorming eenvoudiger verlopen. Wel is afstemming nodig met Zeeland, Noord-Brabant en Limburg, omdat het pakket door deze provincies loopt. Het gaat om een middelgroot pakket. De uitwerking is daardoor uitgebreider dan bij de drie afzonderlijke regionale diensten. Naar verwachting duurt de voorbereiding van de aanbesteding daarom langer: voor deze fase is ongeveer twee jaar nodig.

- **Corridor NoordOost:** dit is de meest omvangrijke en inhoudelijk complexe casus. Het pakket omvat zowel intercity- als stoptreindiensten en raakt zeven provincies. Naast de omvang vraagt vooral de samenhang tussen verschillende vervoersdiensten, overheden, infrastructuur, materieel en interfaces met het resterende HRN om extra voorbereidingstijd. Zowel de algemene voorbereiding als de voorbereiding van de aanbesteding neemt naar verwachting twee jaar in beslag.

- **Resterende HRN-concessie:** de doorlooptijd van deze casus hangt af van de vraag of de resterende HRN-concessie door IenW wordt aanbesteed of

[1] Casus 1 t/m 3 betreffen voorbeeldpakketten.

onderhands gegund. In geval van aanbesteding geldt een vergelijkbare doorlooptijd als voor casus Corridor NoordOost. Onderhandse gunning kan op zichzelf binnen circa vijf jaar worden afgerond, maar dat wil niet zeggen dat bij een keuze voor onderhandse gunning van een deel van de huidige HRN-concessie van een kortere implementatietijd van het kabinetsbesluit uitgegaan mag worden. In dat geval moet het andere deel van de HRN-concessie parallel aan de onderhandse gunning worden aanbesteed waarmee dus ook rekening moet worden gehouden met de langere doorlooptijd van de casussen 1, 2 en/of 3. Daarnaast moet rekening gehouden worden met de afstemming tussen de percelen.

Wettelijke vereisten bepalen in belangrijke mate de doorlooptijd
De doorlooptijd van de implementatie van het kabinetsbesluit wordt allereerst bepaald door de Europese PSO-verordening, de Wet personenvervoer 2000 en de Spoorwegwet. Afhankelijk van de concessieverlener en de gekozen procedure zijn verschillende besluiten, publicaties en adviezen nodig en zijn verschillende parlementaire stappen en mogelijkheden voor bezwaar en beroep aan de orde.

Bij aanbesteding door provincies zijn onder meer decentralisatiebesluiten, bestuurlijke afstemming en een programma van eisen nodig. Bij aanbesteding door het Rijk gelden aanvullende stappen, waaronder het opstellen van een beleidsvoornemen en parlementaire stappen. Bij onderhandse gunning vervalt de aanbestedingsprocedure, maar moet wel aan specifieke Europese en nationale voorwaarden worden voldaan.

Daarbij is de vraag of en wanneer een marktanalyse verplicht is, en hoe deze moet worden uitgevoerd, nog niet uitgekristalliseerd. De marktanalyse kan variëren van een uitgebreide marktconsultatie tot een onderzoekstraject met uitgebreide gebruiks- en economische analyses. Lopende procedures bij het Europees Hof kunnen hierover meer duidelijkheid geven. Afhankelijk van de omvang van de marktanalyse duurt het proces naar verwachting drie maanden tot een half jaar. De eisen ten aanzien van een marktanalyse hebben daarmee een rechtstreeks effect op de planning richting het kabinetsbesluit Q1 2027 en de daaropvolgende implementatie.

Praktische randvoorwaarden om doorlooptijden te kunnen halen
Ervaringen in Nederland en daarbuiten leren dat tijdige besluitvorming, duidelijke kaders en brede afstemming bepalend zijn voor de doorlooptijd van de implementatie van het kabinetsbesluit. In geval van decentralisatie van treindiensten moeten verantwoordelijkheden, financiering en governance tijdig worden geregeld. De voorbereiding hiervan vraagt om voldoende capaciteit, expertise en continuïteit bij de betrokken overheden. Structurele borging van sectorkennis en een langetermijnstrategie zijn nodig om keuzes over concessieduur, materieel, infrastructuur en marktontwikkeling in samenhang te maken.

De doorlooptijd van de implementatie van het kabinetsbesluit wordt slechts voor een deel door de doorlooptijd van de aanbestedings- of gunningsprocedure zelf bepaald. Om vertraging tijdens deze procedure te voorkomen is een goede voorbereiding noodzakelijk waarvoor voldoende tijd moet worden uitgetrokken. Die tijd is nodig om te zorgen dat voor de start van de procedure voldoende betrouwbare en gedetailleerde informatie beschikbaar is over personeel, materieel, beschikbaarheid van infrastructuur, dienstvoorzieningen, reizigersstromen en opbrengsten. En ook dat er afspraken zijn over de

opbrengstverdeling bij landelijke abonnementen, het studentenreisproduct en reizen met meerdere vervoerders. Materieel, personeel, infrastructuur en dienstvoorzieningen moeten daarbij als één samenhangend geheel worden voorbereid. Onzekerheid over de overdracht of inzetbaarheid van personeel of materieel kan de doorlooptijd namelijk aanzienlijk verlengen; bij nieuw materieel moet bijvoorbeeld gerekend worden met een minimaal vijf jaar langere doorlooptijd.

Buitenlandse voorbeelden laten zien dat standaardisatie, een duidelijke risicoverdeling en een grotere rol van de opdrachtgever bij materieel de doorlooptijd kunnen verkorten.

Risico's vragen om vroegtijdige voorbereiding
De inschatting van de doorlooptijd van minimaal 6 tot 6,5 jaar is een inschatting onder gunstige omstandigheden. Daarbij is geen rekening gehouden met eventuele vertraging tijdens één of meerdere stappen tijdens de implementatie van het kabinetsbesluit. De belangrijkste risico's op vertraging zijn:

- Vertraging in politieke, bestuurlijke of juridische besluitvorming;
- Onvoldoende beschikbaarheid van personeel of materieel;
- Beperkte marktinteresse of een mislukte aanbesteding;
- Onduidelijkheid over verantwoordelijkheden, financiering en systeemtaken;
- Onvoldoende capaciteit, expertise of betrouwbare informatie;
- Beperkingen in infrastructuur of dienstvoorzieningen; en
- Bezwaar- en beroepsprocedures.

De grootste bedreigingen voor de implementatie van het kabinetsbesluit per eind 2033 zijn een mislukte aanbesteding en onvoldoende beschikbaar materieel. Ook personeelstekorten of juridische procedures kunnen ertoe leiden dat een concessie niet tijdig start of dat bij aanvang van de concessie het vervoersaanbod nog niet volledig kan worden uitgevoerd.

Om de planning haalbaar te houden, is het nodig om:

- Waar mogelijk al vóór het kabinetsbesluit voorbereidingen te treffen;
- Tijdig afspraken te maken met NS over informatie, personeel en materieel;
- Duidelijkheid te creëren over systeemtaken en eventuele decentralisatie;
- Voldoende capaciteit en expertise bij IenW te organiseren;
- Werkzaamheden na het kabinetsbesluit zoveel mogelijk parallel uit te voeren; en
- Het programma van eisen en de (eventuele) marktanalyse vroegtijdig voor te bereiden.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In het coalitieakkoord 2026-2030 staat dat het kabinet uiterlijk begin 2027 een besluit zal nemen over de Toekomstige Marktordening Spoor in de periode na 2033. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) bereidt zich voor op dit kabinetsbesluit door zo breed mogelijk te verkennen wat een andere marktordening op het spoor kan betekenen. Eén mogelijke uitkomst is het (gefaseerd) aanbesteden van treindiensten die nu onderdeel zijn van de hoofdrailnetconcessie 2025-2033 (hierna: HRN-concessie). Hiervoor wil het ministerie tijdig beschikken over een beeld van de doorlooptijd van het proces dat daarvoor doorlopen moet worden, startend bij het kabinetsbesluit en eindigend bij de start van de dienstregeling van de nieuwe concessie(s).

1.2 Doel van het onderzoek

IenW heeft Sweco gevraagd een onderzoek uit te voeren met als doel een goed onderbouwd beeld te geven van de verwachte doorlooptijd tussen het kabinetsbesluit over de toekomstige marktordening en de implementatie daarvan na afloop van de huidige HRN-concessie (eind 2033). De onderbouwing is gebaseerd op een combinatie van analyses van wettelijke termijnen, historische referenties, interviews en *expert judgment*. Omdat ten tijde van het onderzoek de inhoud van het kabinetsbesluit nog niet bekend was, heeft het Ministerie van IenW Sweco gevraagd om voor vier casussen het proces te beschrijven en tijdslijnen weer te geven van:

1. De besluitvorming om, indien nodig, nieuwe concessiegebieden op te richten;
2. De participatie door belanghebbenden en het parlementaire proces in geval van aanbesteding door IenW;
3. De (gefaseerde) aanbesteding van (delen van) het HRN.

1.3 Casussen

De casussen die IenW heeft meegegeven voor dit rapport zijn gebaseerd op de onderzoeken 'Toekomstige Marktordening Spoor, Een vergelijking van studievarianten'[2] en 'Marktordening op het Nederlandse spoor: verkenning van ordeningsvarianten'[3]. De casussen zijn zo gekozen dat hiermee de impact van procesmatig verschillende marktordeningsvarianten op doorlooptijden inzichtelijk gemaakt kan worden in relatie tot omvang van het pakket (scope), governance en besluitvorming. De casussen zijn niet bedoeld als keuzemogelijkheden voor de besluitvorming. Het programma TMS werkt hiervoor separaat een voorstel uit.

[2] Goudappel, Rebel, APPM (maart 2026)
[3] Inno-V (maart 2025)

Casus 1 — Drie regionale stoptreindiensten
Deze casus is bedoeld om inzicht te krijgen in de effecten van met name afstemming en besluitvorming (van decentralisatie) op de doorlooptijd.

Kern	Drie stoptreindiensten worden aanbesteed door meerdere provincies. Het totale pakket is relatief klein (1–2% reizigerskilometers, ±5% treinkilometers), maar per dienst zijn 2–3 opdrachtgevende partijen betrokken.
Scope/ diensttype	Alleen stoptreinen; in de praktijk zijn dit drie afzonderlijke diensten (eventueel als drie percelen of één pakket met subpercelen in één aanbesteding).
Governance	Geen landelijke opdrachtgever; regie van casus 1 ligt bij een samenwerking van provincies/regio's (met wisselende combinaties per dienst).

Casus 2 — Stoptreinpakket Zuid-NL
Deze casus is bedoeld om inzicht te krijgen in de effecten van het afsplitsen en het aanbesteden door IenW van een klein pakket.

Kern	Eén stoptreinpakket wordt aanbesteed door IenW als enige opdrachtgever. De omvang is middelgroot (±3% reizigerskilometers, ±5% treinkilometers) en het pakket loopt door het gebied van drie provincies: Zeeland, Noord-Brabant en Limburg.
Scope/ diensttype	Stoptreinpakket; één perceel of logisch op te delen in meerdere subpercelen.
Governance	Centrale regie bij IenW.

Casus 3 — Corridor NoordOost
Deze casus is bedoeld om inzicht te krijgen in de effecten van het afsplitsen en het aanbesteden door IenW van een groter en complexer pakket, midden in het land.

Kern	Een pakket met IC's en stoptreinen wordt aanbesteed door IenW als enige opdrachtgever. De omvang is groot (±16% reizigerskilometers, ±14% treinkilometers) en het pakket loopt door het gebied van zeven provincies, waaronder Utrecht.
Scope/ diensttype	Groot IC- en stoptreinpakket.
Governance	Centrale regie bij IenW.

Casus 4 – Het resterende deel van de HRN-concessie
Deze casus betreft een generieke, parallelle casus die als referentie dient voor de drie voorgaande casussen. Het doel is om niet alleen het proces voor het af te splitsen en aan te besteden pakket inzichtelijk te maken, maar ook hoe dit zich verhoudt tot het totale proces voor de rest van het hoofdrailnet. Voor dit resterende HRN-pakket wordt op hoofdlijnen in beeld gebracht welke processtappen, besluitmomenten en doorlooptijden samenhangen met twee mogelijke benaderingen: **(A)** aanbesteding en **(B)** onderhandse gunning. Het proces van deze casus zal parallel moeten worden uitgevoerd aan ten minste één van de processen uit de voorgaande casussen. De doorlooptijd van casus 4 én die van ten minste één van de voorgaande casussen bepalen daarmee de minimale periode die nodig is om het kabinetsbesluit te implementeren.

Open toegang
Onderdeel van het kabinetsbesluit kan zijn dat delen van het HRN in open toegang aan de markt worden gelaten. Omdat in dat geval geen gunningsprocedure doorlopen hoeft te worden, wordt verwacht dat dit niet leidt tot een langere doorlooptijd. Open toegang is daarom geen casus in dit rapport.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport is verder als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 gaat in op de wettelijk voorgeschreven stappen die voor de verschillende casussen moeten worden doorlopen. Deze stappen volgen onder meer uit de Europese PSO-verordening, de Wet personenvervoer 2000 en de Spoorwegwet. Voor de verschillende casussen worden de stappen voor voorbereiding, beleidsvoornemen, programma van eisen en concessievorming uitgewerkt.

Hoofdstuk 3 gaat in op de impact van een eventuele marktanalyse op de doorlooptijd terwijl hoofdstuk 4 een aantal praktische voorwaarden bespreekt waaraan voldaan moet worden om aanbesteding van treindiensten in de tijd goed te laten verlopen, zowel voor inschrijvers als voor de overheid.

Hoofdstuk 5 beschrijft wat geleerd kan worden van praktijkervaringen, waaronder ervaringen met eerdere aanbestedingen, stakeholderervaringen, randvoorwaarden en ervaringen met decentralisatie.

Hoofdstuk 6 geeft vervolgens de verwachte doorlooptijden per casus weer, waarna in hoofdstuk 7 risico's en kansen worden benoemd die van invloed kunnen zijn op de doorlooptijd. Ten slotte bevat hoofdstuk 8 de conclusies die op basis van de informatie in de eerdere hoofdstukken getrokken kunnen worden.

De bijlagen bevatten een aanvullende onderbouwing van de bevindingen in het rapport, te weten informatie over dienstvoorzieningen en over in het buitenland uitgevoerde marktanalyses en een gedetailleerder overzicht van de te nemen stappen en bijbehorende doorlooptijden per casus.

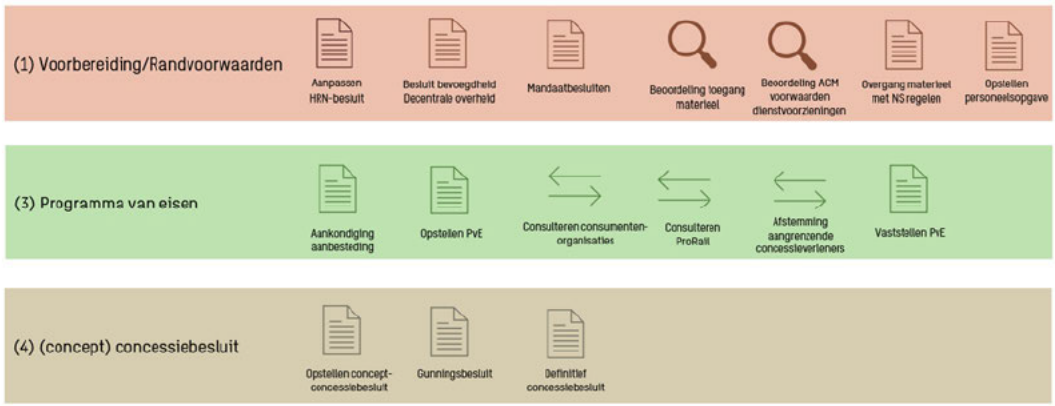
2 Wettelijk kader en voorgeschreven stappen

Dit hoofdstuk behandelt de wettelijk voorgeschreven stappen die van toepassing zijn op de verschillende casussen. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op stappen die niet rechtstreeks uit de wet voortvloeien, maar wel onmisbaar zijn in een aanbestedingsprocedure of in geval van onderhandse gunning. In hoofdstuk 7 worden de mogelijke risico's bij het doorlopen van deze wettelijke stappen besproken.

De belangrijkste wettelijke kaders zijn de Europese PSO-verordening (nr. 1370/2007), de nationale uitwerking daarvan in de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000), en de Spoorwegwet. Op grond van artikel 5 van de PSO-verordening en artikel 10, derde lid, van Richtlijn 2014/23/EU is de PSO-verordening leidend voor spoorconcessies. Daarmee zijn de aanbestedingsregels uit Richtlijn 2014/23/EU en de nationale implementatie daarvan in de Aanbestedingswet 2012 niet van toepassing op spoorconcessies. In de Europese regelgeving wordt gesproken van 'openbaredienstcontracten', in de nationale wetgeving 'concessies'.

2.1 Aanbesteding met provincies als concessieverlener (casus 1)

In geval van een aanbestedingsprocedure met provincies als concessieverlener (casus 1) gelden wettelijke stappen die in figuur 2 zijn weergegeven. In het vervolg van deze paragraaf werken wij dit voor elke fase verder uit. Fase 2 (Beleidsvoornemen) ontbreekt in de figuur, omdat dit geen wettelijke stap is die provincies moeten doorlopen.



Figuur 2: Wettelijke stappen in geval van decentralisatie en aanbesteding van drie stoptreindiensten

2.1.1 Voorbereiding/Randvoorwaarden

Wijziging besluit Hoofdrailnet
Wanneer de staatssecretaris besluit een deel van de treindiensten behorend tot het hoofdrailnet te decentraliseren, is in de meeste gevallen een wijziging van het Besluit hoofdrailnet noodzakelijk. Alleen wanneer na decentralisatie sprake blijft van samenloop, dat wil zeggen dat zowel een HRN-concessie (met bijvoorbeeld intercity's) als een regionale concessie (met bijvoorbeeld

stoptreinen) van dezelfde spoorweginfrastructuur gebruik maakt, is wijziging van het Besluit hoofdrailnet niet nodig.

Het Besluit hoofdrailnet is een klein koninklijk besluit (hierna klein-KB). In het *Draaiboek voor de regelgeving* van het Kenniscentrum voor Beleid en Regelgeving wordt de planning voor een dergelijke procedure uiteengezet[4]. De procedure voor het tot stand brengen van een klein-KB wordt meestal als vrij eenvoudig gezien en kost doorgaans niet veel tijd. In grote lijnen bestaat de procedure uit drie stappen:

1. (Inter)departementale voorbereiding van het ontwerpbesluit;
2. Vaststelling en bekendmaking;
3. Inwerkingtreding.

In een normale situatie kosten de eerste twee stappen niet meer dan twee à drie weken. Op grond van artikel 65, vierde lid, Wp2000 moet het ontwerpbesluit wel eerst worden voorgehangen bij de Tweede Kamer. Een koninklijk besluit kan daarom pas worden vastgesteld nadat vier weken zijn verstreken sinds het ontwerp aan de Tweede Kamer is overgelegd. Ook moet rekening worden gehouden met een bezwaartermijn van zes weken. Als er geen bezwaar wordt gemaakt, wordt de wijziging van het hoofdrailnetbesluit onherroepelijk.

In het meest gunstige geval, dus zonder behandeling door de Tweede Kamer en met een snelle voorbereiding, bedraagt de doorlooptijd van een klein-KB ongeveer twee maanden, exclusief de bezwaartermijn. Indien de Kamer het klein-KB wel wil behandelen komen daar enkele maanden bij, afhankelijk van wanneer het behandeld kan worden.

Bevoegdheid provincie(s)
Naast mogelijke aanpassing van het Besluit hoofdrailnet is voor decentralisatie van treindiensten een extra besluit nodig. De bevoegdheid tot concessieverlening voor het regionale spoorvervoer dient namelijk aan de betrokken provincie(s) te worden toegekend. Op grond van artikel 20, vierde lid, Wp2000 kan dit bij besluit van de minister, mits hierover overeenstemming bestaat met gedeputeerde staten van de desbetreffende provincie. Daarvoor is eerst een (inter)departementale voorbereiding van het ontwerpbesluit nodig. Daarna kan de minister het besluit vaststellen en laten publiceren in de Staatscourant. Vervolgens geldt een bezwaartermijn van zes weken. Na bezwaar is beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven mogelijk. Als er geen bezwaar wordt gemaakt, wordt het besluit daarna onherroepelijk. Voor dit besluit is, exclusief voorbereidingstijd en bezwaartermijn, in ieder geval zes weken nodig. Pas na dit Besluit beschikt de provincie over de formele bevoegdheid om de concessieverleningsprocedure te starten.

[4] Draaiboek voor de regelgeving - Kleine Koninklijke Besluiten

Mandaatbesluiten
Wanneer sprake is van een pakket aan treindiensten met meerdere provincie als concessieverlener, zoals in casus 1, wordt vaak gewerkt met mandaat- en machtigingsbesluiten tussen de betrokken gedeputeerde staten, zodat op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) gedeputeerde staten van één provincie de besluiten namens de andere betrokken provincies kunnen nemen. De doorlooptijd voor het vaststellen of wijzigen van een mandaat- of machtigingsbesluit bij een provincie hangt af van de omvang van de bevoegdheden, de interne afstemming en de besluitvorming door gedeputeerde staten.

Beoordelen toegang tot materieel
Artikel 5bis van de PSO-verordening verplicht de concessieverlener om bij een aanbesteding van (een gedeelte van) de HRN-concessie te beoordelen of vervoerders voldoende toegang hebben tot geschikt treinmaterieel. Die toegang moet daadwerkelijk mogelijk zijn en voor alle vervoerders gelijk zijn. Bij de beoordeling moet de concessieverlener onder meer kijken of er leasebedrijven of andere partijen actief zijn die treinmaterieel kunnen verhuren. Het beoordelingsverslag moet openbaar worden gemaakt.

Als blijkt dat de toegang tot materieel onvoldoende is geborgd, bepaalt artikel 5bis van de PSO-verordening een aantal maatregelen die de concessieverlener kan nemen, zoals:

- Zelf treinmaterieel aanschaffen en aan de concessiehouder beschikbaar stellen tegen marktconforme tarieven;
- Garanties geven voor de financiering van treinmaterieel;
- Afspreken om het materieel na afloop van de concessie over te nemen;
- Samenwerken met andere overheden om een grotere pool van treinmaterieel beschikbaar te hebben.

Artikel 43a van de Wp2000 regelt dat de huidige concessiehouder verplicht wordt om bepaalde productiemiddelen, waaronder treinmaterieel, over te dragen aan de opvolgende concessiehouder. Echter, de toepasselijkheid van artikel 43a wordt in de HRN-concessie uitgesloten. Dit mag volgens artikel 43c lid 2. In plaats daarvan is in artikel 72 van de HRN-concessie een alternatieve regeling opgenomen. Artikel 72 bepaalt dat NS zich moet houden aan de afspraken in het Convenant inzake Productiemiddelen[5]. Dit convenant regelt onder welke (financiële) voorwaarden productiemiddelen die NS inzet voor de uitvoering van de concessie, zoals treinmaterieel en ICT-systemen, kunnen worden overgedragen aan een opvolgende concessiehouder, en welke vergoeding daarvoor geldt. Daarnaast bevat het convenant afspraken over het bijhouden en verstrekken van informatie over deze productiemiddelen. Om een gelijk speelveld te borgen, moet de concessieverlener deze informatie opnemen in zijn aanbestedingsstukken zodat inschrijvers beschikken over de gegevens die zij nodig hebben voor hun inschrijving.

Beoordeling dienstvoorzieningen
Spoorwegondernemingen hebben op grond van de Spoorwegwet (hoofdstuk 5) en de Sera-richtlijn (nr. 2012/34/EU) recht op niet-discriminerende toegang tot dienstvoorzieningen. In bijlage II van de Sera-richtlijn staat welke voorzieningen hieronder vallen. De handreiking *Spoorgebonden diensten en dienstvoorzieningen* van de ACM bevat een nadere toelichting op de concrete invulling van deze wetgeving. Voor passagiersstations (categorie 2a), andere

[5] Convenant inzake Productiemiddelen | Rijksoverheid.nl

technische voorzieningen (categorie 2f) en tankinstallaties (categorie 2i) geldt dat, wanneer een concessie voor openbaar vervoer per trein wordt aanbesteed en op de betreffende locatie sprake is van één exploitant van de dienstvoorziening, de gehanteerde voorwaarden voor toegang tot of verlening van diensten, alsmede de daarvoor in rekening gebrachte tarieven, vooraf ter goedkeuring aan de Autoriteit Consument en Markt (ACM) moeten worden voorgelegd (ex ante-goedkeuring).Voor de overige dienstvoorzieningen, zoals rangeerstations (categorie 2c), remisestations (categorie 2d) en onderhoudsvoorzieningen (categorie 2e), geldt een procedure voor toegangsverzoeken die onder toezicht staat van de ACM. Indien een vervoerder van mening is dat haar toegangsverzoek ten onrechte is geweigerd, kan zij daarover een klacht indienen bij de ACM. De ACM kan vervolgens maatregelen nemen. In bijlage 1 'Informatie over dienstvoorzieningen' zijn de regels voor (de toegang tot) deze voorzieningen nader uitgewerkt.

Opstellen personeelsopgave
In de Wp2000 (artikel 36 t/m 40) zijn regels opgenomen met betrekking tot de overgang, beëindiging of overdracht van de concessie. Bij een overgang van (een deel van) de HRN-concessie naar één of meer nieuwe concessiehouders heeft de nieuwe concessiehouder de plicht om het personeel over te nemen. Dit geldt voor zowel direct als indirect betrokken personeel. Daarbij gaan de arbeidsvoorwaarden van het personeel, zoals cao-afspraken en bedrijfsregelingen, mee over. Het personeel dat voor overgang in aanmerking komt, hoeft niet per se in dienst te zijn van NS Reizigers B.V.; ook medewerkers die elders binnen het concern werkzaam zijn, bijvoorbeeld bij N.V. Nederlandse Spoorwegen, kunnen overgaan.

Om te zorgen dat inschrijvers een goede inschatting kunnen maken van de personeelskosten regelt artikel 39 dat de concessieverlener een personeelsopgave kan laten opstellen door de concessiehouder. Het is verplicht deze opgave te voorzien van een deskundigenverklaring, zodat inschrijvers weten welk personeel mogelijk overgaat, welke kosten hierbij horen en wat hun arbeidsvoorwaarden zijn. Inschrijvers hebben geen zekerheid dat zij dit personeel ook daadwerkelijk voor de uitvoering van de concessie kunnen gaan inzetten; voor het personeel geldt namelijk geen verplichting om naar de nieuwe concessiehouder over te stappen.

2.1.2 Beleidsvoornemen

Wettelijk gezien is deze stap niet verplicht. Het beleidsvoornemen geldt alleen als een verplichting voor het hoofdrailnet. Bij decentralisatie worden in principe treindiensten uit het hoofdrailnet gehaald waarbij de bevoegdheid voor het verlenen van de concessie voor deze treindiensten wordt overgedragen aan gedeputeerde staten. Echter, een programma van eisen voor deze treindiensten vloeit logischerwijs voort uit bestaand beleid, waardoor deze stap onmisbaar is en provincies een Nota van Uitgangspunten of Aanbestedingsstrategie opstellen die qua rol en inhoud vergelijkbaar is met een beleidsvoornemen (zie verder hoofdstuk 5). In alle gevallen geldt op grond van artikel 7 lid 2 van de PSO-verordening de verplichting (voor de concessieverlener) om ten minste één jaar vóór de bekendmaking van de uitnodiging tot inschrijving, de aanbesteding in het Publicatieblad van de Europese Unie bekend te maken.

2.1.3 Programma van eisen

Bij aanbesteding van een concessie voor treindiensten door provincies geldt de wettelijke verplichting tot het opstellen van een programma van eisen. Het programma van eisen gaat in ieder geval in op:

- De bereikbaarheid in het gebied en welke rol het openbaar vervoer speelt voor mensen die erop aangewezen zijn;
- De algemene kwaliteitseisen voor het openbaar vervoer;
- De aansluiting met openbaar vervoer in omliggende gebieden en met andere vormen van vervoer;
- De afstemming met de milieudoelen van de concessieverlener; en
- Het gebruik van bestaande infrastructuur, zoals stations en spoorlijnen.

Voor het programma van eisen moet in ieder geval advies worden gevraagd aan consumentenorganisaties. Er geldt geen vaste termijn voor het uitbrengen van het advies, maar het moet wel op tijd worden gevraagd zodat het nog van invloed kan zijn op het programma van eisen (artikel 27 Wp2000). Daarnaast geldt de wettelijke verplichting om overleg voor vaststelling van het programma van eisen, overleg te voeren met de concessieverleners van aangrenzende gebieden over de afstemming van het openbaar vervoer tussen deze aangrenzende concessiegebieden (artikel 26 Wp2000 en artikel 45 Wp2000).

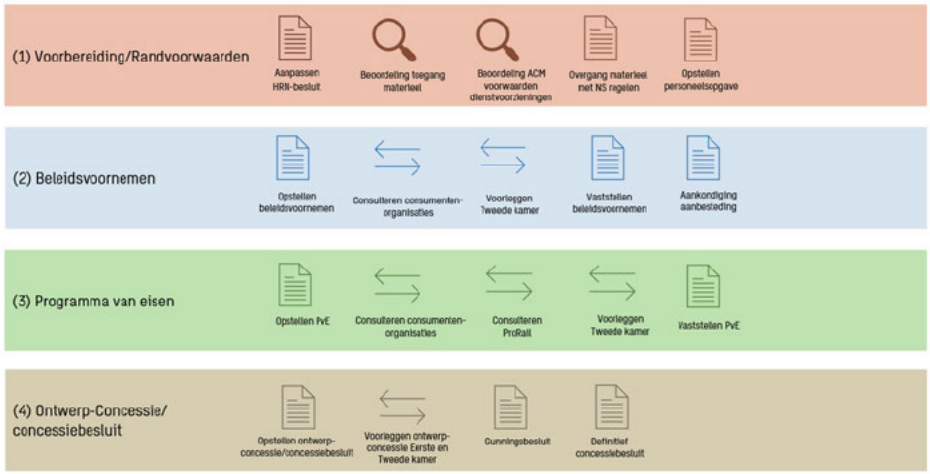
2.1.4 (Ontwerp-) concessie

De wet voorziet in de bevoegdheid om een concessie te verlenen, te wijzigen of in te trekken (artikel 20 Wp2000) en bepaalt tevens de minimale inhoud die een concessie moet bevatten (artikel 20 Wp2000). Het besluit waarmee hierin wordt voorzien, wordt in de praktijk aangeduid als het concessiebesluit of de concessiebeschikking en vormt daarmee de praktische uitwerking van deze wettelijke bepalingen. Voor regionale spoorconcessies geldt niet de specifieke wettelijke voorhangprocedure bij de Eerste en Tweede Kamer die van toepassing is op een ontwerp-concessie voor het hoofdrailnet. Wel moet een concept-concessiebesluit worden voorbereid.

Bij aanbesteding bestaat de mogelijkheid om tegen het gunningsbesluit (het verlenen van de concessie) bezwaar aan te tekenen en in beroep te gaan. Pas na het verstrijken van de bezwaartermijn van 6 weken c.q. de afhandeling van het bezwaar/beroep is het gunningsbesluit en daarmee de concessieverlening onherroepelijk. De concessie wordt dan verleend op basis van het definitieve concessiebesluit.

2.2 Aanbesteding met het Rijk als concessieverlener (casussen 2, 3 & 4a)

In geval van een aanbestedingsprocedure met het Rijk als concessieverlener moeten in verschillende fasen bepaalde wettelijke stappen worden doorlopen. Figuur 3 bevat hiervan een overzicht. In het vervolg van deze paragraaf werken wij dit voor elke fase verder uit.



Figuur 3: Overzicht van wettelijke stappen voor aanbesteding door het Rijk

2.2.1 Voorbereiding/Randvoorwaarden

Wijziging besluit Hoofdrailnet
Wanneer een deel van het hoofdrailnet apart wordt aanbesteed, zoals in casussen 2 en 3, moet het besluit hoofdrailnet waarschijnlijk aangepast worden. Hiertoe worden dezelfde stappen doorlopen als beschreven in subparagraaf 2.1.1. Na wijziging van het Besluit hoofdrailnet blijft de staatssecretaris op grond van artikel 20, lid 1, van de Wp2000 bevoegd om een (afzonderlijke) concessie voor deze treindienst(en) te verlenen.

Overgang materieel, personeel en toegang tot dienstvoorzieningen
Bij een overgang van (een deel van) de HRN-concessie naar één of meer nieuwe concessiehouders gelden dezelfde wettelijke grondslagen voor de overgang van personeel, materieel, en de toegang tot dienstvoorzieningen. Dit betekent dat ook in de casussen waarin IenW de aanbestedende dienst is IenW ervoor moet zorgen dat inschrijvers kunnen beschikken over de informatie zoals beschreven in subparagraaf 2.1.1 met betrekking tot de treindiensten die worden aanbesteed.

2.2.2 Beleidsvoornemen

Als eerste stap in het proces tot concessieverlening van (delen van) het hoofdrailnet moet een beleidsvoornemen worden opgesteld (Artikel 66 lid 2 van de Wp2000). Dit geldt in ieder geval voor de resterende HRN-concessie en in ieder geval niet voor treindiensten die zijn gedecentraliseerd (casus 1). In het beleidsvoornemen moet het volgende worden opgenomen:

- Om welke vervoersmarkt het gaat;
- Hoe de dienstverlening voor reizigers gegarandeerd blijft;
- Wat de concessie naar verwachting kost en waard is;
- Hoe de concessie wordt verleend (de procedure);
- Of de minister gebruik wil maken van artikel 65, lid 3, van de Wet personenvervoer 2000. Dit artikel geeft de minister de mogelijkheid om te bepalen dat de concessiehouder het vervoer op het hoofdrailnet geheel of voor een aanzienlijk deel moet uitvoeren met behulp van één of meer door de minister aangewezen rechtspersonen.

Voordat de minister het beleidsvoornemen vaststelt moet hij deze eerst voorleggen aan consumentenorganisaties voor advies (Artikel 66 lid 3 & artikel 27 van de Wp2000). Deze organisaties krijgen de kans om met de minister in overleg te gaan voordat zij hun advies geven. Er geldt geen vaste termijn voor het uitbrengen van het advies, maar het moet wel op tijd worden gevraagd zodat het nog invloed kan hebben op het beleidsvoornemen. Daarna moet de minister de consumentenorganisaties zo snel mogelijk laten weten wat er met hun advies is gedaan.

Nadat de minister het beleidsvoornemen heeft vastgesteld, moet hij dit naar de Tweede Kamer sturen (Artikel 66 lid 4 en 5 van de Wp2000). Wanneer binnen 30 dagen ten minste 30 Kamerleden om aanvullende informatie over de voorgenomen concessie vragen, moet de minister die informatie eerst verstrekken. De concessieverleningsprocedure kan daarna pas verdergaan als er ten minste 14 dagen zijn verstreken. Besluit de Tweede Kamer binnen die termijn dat voor de concessieverlening een wettelijke machtiging nodig is, dan kan de concessie pas worden verleend nadat Tweede Kamer daarvoor toestemming heeft gegeven.

De concessieverlener maakt tenminste één jaar vóór de start van de inschrijving van de aanbesteding bekend wat zij van plan is aan te besteden (artikel 7 lid 2 PSO-verordening). Dit gebeurt via publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie.

2.2.3 Programma van eisen

Na vaststelling van het beleidsvoornemen is de volgende stap het opstellen van een programma van eisen (Artikel 66a lid 1 en artikel 44 lid 2 van de Wp2000). Dit geldt zowel bij aanbesteding van een deel van het hoofdrailnet (casussen 2 en 3) als bij aanbesteding van het gehele hoofdrailnet (casus 4a). Voordat de minister het programma van eisen vaststelt is hij verplicht om advies te vragen aan de consumentenorganisaties (artikel 44 lid 3 Wp2000). Er geldt geen vaste termijn voor het uitbrengen van het advies, maar het moet wel op tijd worden gevraagd zodat het nog van invloed kan zijn op het programma van eisen. Daarna moet de minister zo snel mogelijk laten weten wat er met hun advies is gedaan. Een andere verplichting voor vaststelling van het programma van eisen is dat de minister deze eerst voorlegt aan de Tweede Kamer (Artikel 66a lid 2 van de Wp2000).

Voordat een concessie voor het hoofdrailnet wordt verleend, moet ook de beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur (ProRail) om advies worden gevraagd. Daarnaast geldt dat ProRail de mogelijkheid moet krijgen om met de minister in overleg te gaan voordat zij haar advies geeft. Er geldt geen vaste termijn voor het uitbrengen van het advies, maar het moet wel op tijd worden gevraagd zodat het nog invloed kan hebben de concessie voorschriften. Bij een aanbesteding van een deel van het hoofdrailnet ligt het daarom voor de hand dit voorafgaand aan vaststelling van het programma van eisen te doen. Daarna moet de minister ProRail zo snel mogelijk laten weten wat er met het advies is gedaan.

Er bestaat geen wettelijke verplichting om bij de aanbesteding van (een deel van) het hoofdrailnet overleg te voeren met de concessieverleners van aangrenzende concessiegebieden over de afstemming met het openbaar vervoer in deze gebieden, zoals dat wel het geval is wanneer een provincie een regionale spoorlijn aanbesteedt.

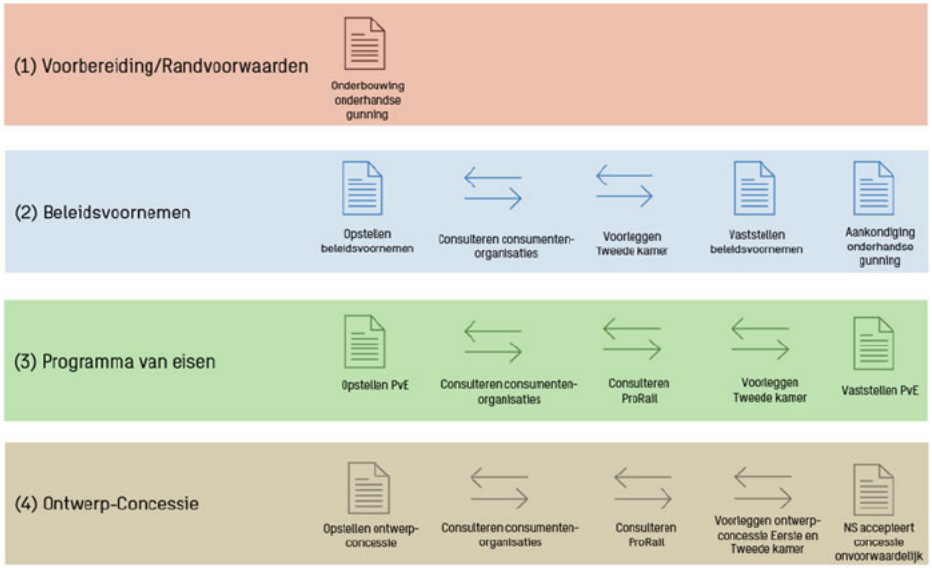
2.2.4 (Ontwerp-) concessie

Een concessie voor het hoofdrailnet mag pas worden verleend acht weken nadat het ontwerp aan zowel de Eerste als de Tweede Kamer is voorgelegd (Artikel 64, lid 4, wp2000). Deze bepaling lijkt vooral te zijn geschreven met het oog op een onderhandse gunning, waarbij op basis van het programma van eisen een vertaalslag wordt gemaakt naar een ontwerpconcessie waarover met de beoogde concessiehouder wordt onderhandeld. Na voorlegging aan de Eerste en Tweede Kamer en verwerking van eventuele toezeggingen en moties, vormen deze bepalingen vervolgens de voorwaarden waaraan de beoogde concessiehouder zich bij een besluit tot onderhandse gunning juridisch gebonden is. Bij een aanbesteding ontbreekt deze vertaalslag. Logischer zou zijn om, parallel aan het voorhangen van het programma van eisen, ook het concept-concessiebesluit voor te leggen aan de Tweede Kamer, waarin wordt vastgelegd onder welke voorwaarden een concessie aan de winnende inschrijver wordt verleend. Hoewel niet wettelijk verplicht, is de aanbeveling om dit dan voor alle casussen waarin in het Rijk aanbesteedt te hanteren, omdat er na een aanbestedingsprocedure de facto geen ruimte meer is voor de Eerste en Tweede Kamer om de gegunde concessie aan te passen.

Bij aanbesteding bestaat de mogelijkheid om tegen het gunningsbesluit (het verlenen van de concessie) bezwaar aan te tekenen en in beroep te gaan. Pas na het verstrijken van de bezwaartermijn van 6 weken c.q. de afhandeling van het bezwaar/beroep is het gunningsbesluit en daarmee de concessieverlening onherroepelijk.

2.3 Onderhandse gunning met het Rijk als concessieverlener (casus 4b)

In geval van een onderhandse gunning door het Rijk als concessieverlener moeten de wettelijke stappen worden doorlopen die in figuur 4 zijn weergegeven. In het vervolg van deze paragraaf werken wij dit voor elke fase verder uit.



Figuur 4: Overzicht wettelijke stappen onderhandse gunning

2.3.1 Voorbereiding onderhandse gunning

Uitgangspunt van de PSO-verordening en van de Wp2000 (artikel 61) is dat concessies worden aanbesteed. Echter, op grond van artikel 5, lid 4bis van de PSO-verordening is onderhandse gunning van een vervoerconcessie voor personenvervoer per spoor toegestaan, mits nationale wetgeving dit niet verbiedt en aan bepaalde voorwaarden voldaan wordt. Volgens artikel 64 van de Wp2000 is de minister bevoegd om een concessie voor het HRN onderhands te gunnen. Onderhands gunnen is volgens artikel 5 lid 4bis van de PSO-verordening toegestaan als voldaan wordt aan de volgende voorwaarden:

1. Onderhandse gunning is gerechtvaardigd vanwege de kenmerken van de betrokken markt en het spoorwegnet. Daarbij wordt onder meer gekeken naar de omvang van het spoorwegnet, de kenmerken van de vraag, de complexiteit van het spoorwegnet, de vraag of het spoorwegnet technisch of geografisch is afgescheiden van andere spoorwegnetten, en de diensten die onder het contract vallen.
2. Het onderhandse gegunde contract zorgt ervoor dat de kwaliteit van de diensten verbetert, de diensten kosteneffectiever worden uitgevoerd of beide, in vergelijking met het eerder gegunde contract.

De concessieverlener maakt op basis daarvan een met redenen omklede beslissing bekend en stelt de Commissie binnen één maand na die bekendmaking hiervan in kennis. De bevoegde instantie kan overgaan tot gunning van het contract.

2.3.2 Beleidsvoornemen

Bij het proces voor onderhandse gunning wordt gestart met het opstellen, consulteren en vaststellen van het beleidsvoornemen (zie subparagraaf 2.2.2). De concessieverlener maakt tenminste één jaar vóór de onderhandse gunning bekend dat zij van plan is het hoofdrailnet onderhands te gunnen (artikel 7 lid 2 PSO-verordening). Dit gebeurt via publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie.

2.3.3 Programma van Eisen

Ook bij onderhandse gunning moet een programma van eisen worden opgesteld dat door de minister moet worden vastgesteld en aan de Tweede kamer voorgelegd moet worden. Op grond van artikel 44, derde lid, geldt de algemene verplichting in artikel 27 van de Wp2000 om bij verlening of wijziging van een concessie de consumentenorganisaties om advies te vragen. Dit is ook een logisch moment om ProRail om advies te vragen (artikel 27a).

2.3.4 (Ontwerp-) concessie

Het programma van eisen wordt nader uitgewerkt in een ontwerpconcessie waarover met de beoogde concessiehouder wordt onderhandeld. Net als bij een aanbesteding van het Hoofdrailnet, geldt de verplichting om deze ontwerpconcessie zowel aan de Tweede als de Eerste Kamer voor te leggen. In deze fase krijgen de consumentenorganisaties en ProRail de gelegenheid om advies uit te brengen over de ontwerpconcessie. Een andere aanvullende stap bij onderhandse gunning is dat een besluit om een concessie te verlenen pas kan worden genomen, als de beoogde concessiehouder niet binnen vier dagen na bekendmaking van het voorgenomen besluit laat weten dat hij de concessie niet onvoorwaardelijk accepteert (Artikel 29a van de Wp2000)

3 Marktanalyse

In het coalitieakkoord 2026-2030 staat dat onderdeel van het besluit over de Toekomstige Marktordening Spoor het antwoord op de vraag zal zijn of en op welke wijze er een marktanalyse zal worden uitgevoerd.[6] De verplichting tot het uitvoeren van een marktanalyse volgt namelijk niet eenduidig uit de PSO-verordening. Op dit moment lopen er nog procedures bij het Europees Hof met betrekking tot de huidig gegunde HRN-concessie 2025-2033 over de vragen (1) of een marktanalyse verplicht is en (2) waaraan zo'n analyse moet voldoen.

Om een beeld te krijgen van uitgevoerde marktanalyses, is ten eerste gekeken naar ervaringen in het buitenland. In andere Europese landen zijn nauwelijks marktanalyses uitgevoerd die gericht zijn op het potentieel van toetreding in open toegang. Wel zijn met name door autoriteiten of adviesorganen op het gebied van marktwerking, zoals de Autoriteit Consument en Markt in Nederland, onderzoeken uitgevoerd naar de stand van zaken rondom marktwerking in de nationale spoorsector en deels over het potentieel en randvoorwaarden voor de introductie van open toegang. In bijlage 2 is een opsomming van deze onderzoeken te vinden.

In Italië is het Ministerie van Infrastructuur en Transport begin 2026 ter voorbereiding van het nieuwe Intercity-contract begonnen met een markttoets. De toets bevat een samenvattend onderzoek naar ontwikkelingen in de historische en de huidige prestaties en vervoervraag. De kern bij de markttoets is de vraag of de markt de betreffende Intercity-verbindingen ook zonder PSO-contract kan bedienen, ofwel in hoeverre de markt via open toegang zonder overheidscompensatie de gewenste aanbodkwaliteit zal bieden. Tijdens de markttoets worden belanghebbenden geconsulteerd. Daarnaast wordt gekeken naar een mogelijke afbakening en indeling in deelnetwerken/concessies en de randvoorwaarden voor een eventuele aanbesteding. Vanwege het lopende proces is het nog niet duidelijk wat de doorlooptijd hiervan zal zijn.[7]

Gegeven de beperkte ervaringen in het buitenland en de lopende procedure bij het EU-hof, is het lastig om een goede inschatting van de doorlooptijd maken. Deze is sterk afhankelijk van de inhoud en opzet van de marktanalyse en kan variëren van drie maanden tot een half jaar. Indien de marktanalyse wordt opgevat als een uitgebreide marktconsultatie, vergelijkbaar met de consultaties die doorgaans in het kader van een aanbesteding worden uitgevoerd, bedraagt de doorlooptijd drie maanden. Wanneer de opzet van de marktanalyse echter meer aspecten omvat (o.a. data-analyse en economische analyse), moet rekening worden gehouden met een minimale doorlooptijd van een half jaar tussen start van de voorbereiding van de marktanalyse en besluitvorming op basis van de uitkomsten van de marktanalyse.

[6] Aan de slag Bouwen aan een beter Nederland Coalitieakkoord 2026-2030 D66, VVD en CDA
[7] Rapport Ministero delle Infrastrutture e dei Transporti

4 Praktische voorwaarden bij aanbesteding

In het rapport 'Marktordening op het Nederlandse spoor, Verkenning van ordeningsvarianten'[8] is een aantal praktische voorwaarden opgenomen die nodig zijn voor het aanbesteden van een treinconcessie. Deze voorwaarden kunnen impact hebben op de doorlooptijd van het aanbestedingstraject. Een aantal voorwaarden is geregeld bij wet en over andere voorwaarden zijn afspraken met NS gemaakt in de HRN-concessie 2025-2033, maar dit geldt niet voor alle voorwaarden om treinconcessies goed aan te kunnen besteden.

4.1 Praktische voorwaarden voor inschrijvers

Aan de kant van inschrijvers gaat het om praktische voorwaarden inzake overname van personeel, overname van materieel, toegang tot dienstvoorzieningen en informatie over reizigers en opbrengsten. De eerste drie voorwaarden zijn beschreven in het kader van de wetsanalyse in hoofdstuk 2. Voor de vierde voorwaarde geldt dat de minister bij NS tijdig informatie zal moeten opvragen over o.a. reizigersstromen en –opbrengsten (abonnementen, Studenten OV-reisproduct-gelden, zakelijke contracten) ten behoeve van de aanbesteding van (delen van) een HRN-concessie. Deze gegevens moeten dusdanig gedetailleerd zijn dat inschrijvers in staat zijn een nauwkeurige inschrijving te doen. Ook moet voor inschrijvers duidelijk zijn welke regels gelden als het gaat om (toekomstige) opbrengstverdeling bij landelijke abonnementen, het studentenreisproduct en doorgaande reizen over meerdere concessies. Op grond van de HRN-concessie 2025-2033 (artikelen 71 tot en met 73 en bijlage 11) is NS verplicht informatie te verstrekken en is gespecificeerd welke informatie ten minste moet worden aangeleverd.

4.2 Praktische voorwaarden voor de overheid

Naast de voorwaarden voor inschrijvers, noemt het rapport ook praktische voorwaarden voor de overheid. Deze voorwaarden betreffen (1) het kunnen beschikken over voldoende kennis en capaciteit voor de aanbesteding en (2) het borgen van kennisfuncties in combinatie met een langetermijnstrategie.

Het rapport stelt dat aanbestedende diensten rekening moeten houden met een substantiële uitbreiding van (bestaande) afdelingen om over de kennis en capaciteit te beschikken die nodig is voor het aanbesteden van de treinconcessie(s). De voorbeelden in het rapport uit Groot-Brittannië (en Noorwegen) laten zien dat een zeer lange voorbereidingstijd (meerdere jaren) en een omvangrijke bemensing (meerdere tientallen mensen) nodig zijn om de taken uit te voeren die gepaard gaan met de voorbereiding en uitvoering van aanbestedingen van complexe en omvangrijke spoorsystemen. Doorlooptijd en benodigde bemensing hangen daarbij sterk af van de gekozen marktordening en vervolgens de contracteringsstrategie. Parallel aan het aanbestedingstraject zelf, moet ook de beheerfase worden voorbereid die start direct na het gunningsbesluit.

Het rapport wijst ook op het belang van het borgen van kennisfuncties in combinatie met een langetermijnstrategie. Het spoorsysteem als geheel moet dusdanig ingericht zijn dat sectorale kennis geborgd is, geborgd blijft en verder

[8] Inno-V (maart 2025)

gedijt (“spoor-R&D”). Ook dient strategievorming voor de langere termijn plaats te vinden (marktontwikkeling, productontwikkeling, technische ontwikkeling, e.d.). Deze strategievorming aan overheidszijde is ten eerste nodig om een keuze in de marktordening te kunnen maken, maar vervolgens ook om de aanbesteding en het contract zelf uit te werken. Treinconcessies lopen vaak 10 tot 15 jaar, terwijl bijvoorbeeld treinmaterieel een langere levensduur (25 tot 30 jaar) heeft met daarbij als strategische vraag of vervanging van treinmaterieel bij start of tijdens de looptijd van de concessie moet plaatsvinden. Ook langdurig lopende infraprojecten, zoals ERTMS, aanleg van nieuwe spoorlijnen, spoorverdubbeling, realisatie van nieuwe stations en (partiële) elektrificatie van spoorlijnen, moeten een plek in de langetermijnstrategie krijgen. In dit verband wordt in het rapport verwezen naar ervaringen in Groot-Brittannië waar gebrek aan aandacht voor ‘het geheel’ en voor de langere termijn één van de oorzaken is van het anders inrichten van de spoormarkt op dit moment.

5 Ervaringen uit de praktijk

In de afgelopen decennia hebben het Rijk en verschillende provincies ervaring opgedaan met aanbestedingen van concessies voor treinvervoer (unimodaal) of bus- en treinvervoer (multimodaal). Dit hoofdstuk bevat een overzicht van de praktijkervaringen gebaseerd op interviews met betrokkenen en aangevuld met ervaringen uit het buitenland.

5.1 Ervaringen met aanbestedingen

5.1.1 Doorlooptijden

Provincies in Nederland hebben ruime ervaring met aanbesteding van concessies. Dit zijn voornamelijk busconcessies maar ook treinconcessies. De provincies Drenthe, Friesland, Gelderland, Groningen, Limburg, Overijssel en Zuid-Holland hebben ervaring met aanbesteding van treinconcessies (na decentralisatie). Recente voorbeelden zijn de aanbesteding van de multimodale concessie Achterhoek-Rivierenland door Gelderland en de concessie Vechtdallijnen door Drenthe en Overijssel. Groningen en Friesland zijn recent gestart met de voorbereiding van de aanbesteding van een nieuwe concessie voor de Noordelijke treindiensten vanaf 2035. Ook Limburg is recentelijk gestart met de voorbereidingen voor de nieuwe concessie voor het openbaar vervoer vanaf 2031. Deze concessie omvat zowel het regionale busvervoer als treinverbindingen.

Op basis van praktijkervaringen worden de volgende processtappen in een aanbestedingsproces onderscheiden met bijbehorende gemiddelde doorlooptijden:

Stap	Omschrijving	Gemiddelde doorlooptijd
1. **Opstellen van een Nota van Uitgangspunten (NvU)**	In dit document worden de hoofdlijnen van concessies vastgelegd. De NvU bevat de beleidsmatige en financiële kaders en vormt de basis voor het hierna op te stellen Programma van Eisen. Een NvU kan worden opgesteld voor één specifieke concessie, maar kan ook breder gelden voor meerdere concessies, bijvoorbeeld voor alle spoorconcessies in een provincie.	3 - 6 maanden
2. **Consultatie Nota van uitgangspunten & Vaststelling**	Gebruikelijk is om de NvU ter consultatie voor te leggen aan relevante stakeholders. De ontvangen reacties worden vervolgens verwerkt in een reactienota, waarin wordt toegelicht op welke wijze met de ingediende opmerkingen is omgegaan. Op basis hiervan worden eventuele wijzigingen in de Nota van uitgangspunten aangebracht. De definitieve NvU wordt ter vaststelling voorgelegd aan Provinciale Staten vanwege hun budgetrecht in relatie tot de financiële kaders voor de nieuwe concessie.	2- 3 maanden
3. **Opstellen ontwerp - Programma van Eisen (PvE)**	Na vaststelling van de NvU wordt een Programma van Eisen opgesteld, met daarin de minimumeisen waaraan de vervoerder in ieder geval moet voldoen. Tijdens deze stap vindt vaak al een eerste afstemming plaats met	3-4 maanden

Stap	Omschrijving	Gemiddelde doorlooptijd
	aangrenzende concessieverleners, consumentenorganisaties en gemeenten.	
4. (Markt)consultatie Programma van eisen	Het ontwerp-PvE wordt vervolgens in een openbare consultatie voorgelegd aan stakeholders, waaronder in ieder geval de consumentenorganisaties. Net als bij de NvU wordt de terugkoppeling verwerkt in een reactienota. Daarnaast vindt vaak een marktconsultatie plaats met geïnteresseerde vervoerders. Hiervoor wordt doorgaans vooraf een gerichte vragenlijst opgesteld over onderwerpen waarop input van vervoerders gewenst is. Aanvullend kunnen verdiepende gesprekken worden gevoerd. Van de marktconsultatie wordt een anoniem verslag gemaakt.	3-4 maanden
5. Definitief maken Programma van Eisen en opstellen overige aanbestedings-documenten	De reacties uit de openbare consultatie en marktconsultatie worden verwerkt in het PvE. Daarnaast worden de overige aanbestedingsdocumenten opgesteld. Een belangrijk document daarbij is de aanbestedingsleidraad, waarin de procedure van de aanbesteding wordt toegelicht en waarin de voorwaarden zijn opgenomen waaraan de inschrijver en zijn inschrijving moeten voldoen alsmede de gunningscriteria op basis waarvan wordt bepaald aan welke vervoerder de concessie wordt gegund. Deze criteria sluiten aan op de doelstellingen van de concessieverlener en betreffen aspecten waarop inschrijvers zich daadwerkelijk van elkaar kunnen onderscheiden.	3-4 maanden
6. Vaststelling aanbestedings-documenten en publicatie	De aanbestedingsdocumenten, waaronder het PvE, worden vervolgens ter vaststelling voorgelegd aan Gedeputeerde Staten. Daarna worden de stukken gepubliceerd via een aanbestedingsplatform (veelal Mercell of TenderNed).	1-2 maanden
7. Inschrijvingsfase	Na publicatie van de aanbestedingsdocumenten start de inschrijvingsfase. Tijdens deze fase hebben geïnteresseerde partijen de mogelijkheid om vragen te stellen. De concessieverlener beantwoordt deze vragen in Nota's van Inlichtingen en past indien van toepassing de aanbestedingsdocumenten hierop aan. Vaak wordt hierbij van minimaal drie vragenrondes uitgegaan.	4-6 maanden
8. Beoordelingsfase	Aan het eind van de inschrijvingsfase dienen de vervoerders hun inschrijving in, waarna deze worden beoordeeld. De doorlooptijd is afhankelijk van de gekozen aanbestedingsprocedure, en dan met name van de vraag of gewerkt wordt met een eerste en definitieve inschrijving en of daartussen onderhandelingen plaatsvinden.	3-6 maanden
9. Gunningsbesluit	Na afronding van de beoordelingsfase, neemt de concessieverlener een besluit tot het verlenen van de concessie. Alle inschrijvers worden op de hoogte gesteld van dit besluit en ontvangen tevens een brief met de motivering van dit besluit.	1-2 maanden

Stap	Omschrijving	Gemiddelde doorlooptijd
10. Bezwaarperiode	Inschrijvers die het niet eens zijn met het gunningsbesluit kunnen hiertegen bezwaar maken en/of in beroep gaan. Gebruikelijk is om met afgewezen partijen gesprekken te voeren om het besluit toe te lichten om zo de kans op een bezwaar te verkleinen. Als er geen bezwaar wordt gemaakt is het gunningsbesluit na de bezwaarperiode onherroepelijk.	6 weken
11. Implementatie	Betreft in principe de periode tussen het moment van gunning en de startdatum van de concessie, maar de nieuwe concessiehouder zal tijdens de bezwaarperiode (en tijdens een lopende bezwaar- of beroepsprocedure) terughoudend zijn waar het gaat om het aangaan van grote financiële verplichtingen. Om deze reden wordt in de implementatieperiode doorgaans extra tijd ingebouwd om vertraging als gevolg van een mogelijke bezwaar- of beroepsprocedure op te vangen. De benodigde implementatieperiode is sterk afhankelijk van de vraag of er (bestaand) materieel beschikbaar is (bijvoorbeeld via een overnameregeling) of dat nieuw materieel moet worden besteld. In het laatste geval moet rekening worden gehouden met voldoende tijd voor bestelling, levering en eventuele toelating van de treinen. Daarnaast kan een langere implementatieperiode nodig zijn om noodzakelijke infrastructurele aanpassingen te realiseren	1,5 – 2 jaar wanneer er al materieel beschikbaar is. 5-6 jaar indien nieuw materieel moet worden besteld of de infra moet worden aangepast.

Tabel 1: Gemiddelde doorlooptijd processtappen bij een aanbesteding van treindiensten

De totale doorlooptijd, gerekend vanaf de voorbereiding en het doorlopen van de aanbestedingsprocedure tot aan de implementatie van de concessie, bedraagt naar verwachting minimaal vijf jaar en kan uitlopen tot maximaal 9 jaar. De voorbereiding van de aanbesteding en het doorlopen van de aanbestedingsprocedure (de stappen 1 tot en met 10 in bovenstaande tabel) nemen naar verwachting twee tot drie jaar in beslag. Omdat de casussen betrekking hebben op de eerste aanbesteding van (een deel van) de HRN-concessie, wordt uitgegaan van een minimale doorlooptijd van drie jaar.

Voor de implementatie (stap 11 in bovenstaande tabel) wordt doorgaans rekening gehouden met een periode van minimaal twee jaar. Deze periode kan oplopen tot circa zes jaar wanneer de nieuwe concessiehouder nieuw materieel moet bestellen en laten toelaten en/of wanneer ProRail aanpassingen aan de infrastructuur moet uitvoeren.

De genoemde doorlooptijden zijn gebaseerd op input van provincies met ruime, langjarige ervaring met het aanbesteden van treindiensten. Daarbij moet worden opgemerkt dat de door hen aanbestede treindiensten qua omvang relatief beperkt zijn in vergelijking met de casussen in dit rapport.

5.1.2 Consultatie stakeholders

De meeste geïnterviewden geven aan tijdens het aanbestedingsproces een bredere groep stakeholders te consulteren dan wettelijk verplicht is. De

wettelijke verplichtingen omvatten het vragen van advies aan consumentenorganisaties, ProRail en het afstemmen met aangrenzende concessieverleners (waaronder concessieverleners in buurlanden). In veel gevallen worden Provinciale Staten eerder en uitgebreider betrokken dan strikt genomen noodzakelijk is, om zo breed draagvlak te verkrijgen. Daarnaast worden ook partijen als, ILT, ACM, gemeenten, onderwijsinstellingen, werkgevers, vervoerders en soms ook bewoners bij verschillende stappen tijdens het aanbestedingsproces (NvU, PvE) betrokken.

Brede en vroege afstemming wordt essentieel geacht, omdat aanbestedingen van treindiensten inhoudelijk en organisatorisch complex zijn. Een brede consultatie vergt wel extra tijd, zeker wanneer de Tweede Kamer/Provinciale Staten aangeven te willen weten wat de reacties van de stakeholders waren op het moment dat zij de NvU en/of het PvE behandelen. In dat geval kan de consultatie van stakeholders en Tweede Kamer/Provinciale Staten niet parallel plaatsvinden, maar is sprake van volgtijdelijke stappen resulterend in een langere doorlooptijd van de consultatiefase.

5.1.3 Randvoorwaarden

Om een aanbesteding te laten slagen noemen alle provincies dat materieel, personeel, infrastructuur, dienstenvoorzieningen en informatievoorziening vooraf duidelijk geregeld moeten worden. Daarbij geldt dat al deze componenten nauw met elkaar samenhangen en gezamenlijk bepalend zijn om een werkend systeem te krijgen. De wettelijke eisen voor de randvoorwaarden zijn behandeld in paragraaf 2.1.1.

Materieel
Beschikbaarheid van materieel is één van de belangrijkste tijdbepalende factoren. Bij decentralisatie van treindiensten is het voor de doorlooptijd van belang of er materieel vanuit de HRN-concessie overkomt. Wanneer er geen of minder materieel vanuit de HRN-concessie wordt overgedragen dan voor de uitvoering van de treindiensten nodig is, zal de concessieverlener of concessiehouder ander materieel moeten organiseren. De levering en eventuele toelating van nieuw materieel kent een lange doorlooptijd; gerekend wordt met ten minste 5 jaar, maar dit hangt ook samen met de omvang van de bestelling.

Wanneer er wel materieel vanuit de HRN-concessie overkomt, is vervolgens de vraag hoe het onderhoud in relatie tot de waardebepaling geregeld is. Achterstallig of uitgesteld onderhoud zal ten koste gaan van de inzetbaarheid van het materieel bij start van de concessie. Daarbij kan de ombouw van bestaand materieel ook nog tijd kosten, zeker wanneer het materieel na de ombouw opnieuw moet worden toegelaten.

Ook wanneer bestaand materieel vanuit de voorgaande concessie beschikbaar is, leert de ervaring dat het verder operationaliseren van de overnameverplichtingen veel voorbereidingstijd vergt, zelfs wanneer dit op papier goed geregeld lijkt. Met het oog op het creëren van een gelijk speelveld voor inschrijvers tijdens de aanbesteding, is deze duidelijkheid essentieel. Provincies adviseren om hier tijdig mee te starten.

Personeel
Voor het personeel geldt een wettelijke overgangsregeling in geval van concessiewisseling. Naast machinisten en conducteurs gaat het ook om servicepersoneel en BOA's. Echter, het personeel is niet verplicht over te gaan

naar een nieuwe vervoerder; de nieuwe concessiehouder kan daarom aan de regeling geen rechten ontlenen. Hoewel de nieuwe concessiehouder de arbeidsvoorwaarden van het over te nemen personeel moet continueren, kan een minder aantrekkelijk werkpakket of verandering van standplaatsen ertoe leiden dat personeel bij de huidige concessiehouder blijft. In de praktijk blijkt dat bij overdracht vaak verschillen ontstaan tussen verwacht en feitelijk beschikbaar personeel. Als minder personeel overstapt dan verwacht, moet de nieuwe concessiehouder tijdens de implementatie extra tijd (drie tot zes maanden) uittrekken voor de werving en opleiding van nieuw personeel. Schaarste op de arbeidsmarkt en beschikbare opleidingscapaciteit kunnen hierbij knelpunten zijn.

Infrastructuur
Een derde randvoorwaarde is de beschikbaarheid van infrastructuur. Dit betreft bijvoorbeeld (zekerheid over) voldoende capaciteit op het spoor en stations (perronlengte), maar ook opstelcapaciteit en stalling van treinmaterieel. Daar waar regionale treinconcessies onder verantwoordelijkheid van provincies vallen, ligt de verantwoordelijkheid voor de hoofdspoorinfrastructuur bij het Rijk. ProRail beheert deze infrastructuur binnen de kaders die het Rijk stelt. Aanpassingen aan de infrastructuur vragen daarom doorgaans om betrokkenheid, besluitvorming en/of financiering vanuit het Rijk. Wanneer regio's willen ontwikkelen en daarvoor infrastructuuraanpassingen nodig zijn, kost het aanpassen van de infrastructuur vaak meer tijd. Daarom is afstemming met ProRail noodzakelijk. Om een aanbesteding te laten slagen, dan wel een concessie goed uit te voeren, moeten deze ambities en het bijbehorende tijdspad vooraf helder zijn.

Dienstenvoorzieningen
Voor de dagelijkse exploitatie zijn bepaalde dienstenvoorzieningen essentieel voor spoorvervoerders. Dit betreft bijvoorbeeld de toegang tot onderhouds- en reinigingslocaties voor materieel en personeelsvoorzieningen. Vervoerders en ook treinleveranciers hebben op verschillende locaties in Nederland dienstenvoorzieningen, maar die zijn niet altijd beschikbaar voor elke vervoerder. Toegang tot dienstenvoorzieningen kan uiteindelijk impact hebben op de aanbesteding (*level playing field*) dan wel de implementatie en uitvoering van de concessie. De geïnterviewde provincies geven aan dat dit daarom belangrijk is om duidelijkheid te verschaffen over de beschikbaarheid van deze voorzieningen. In subparagraaf 2.1.1 wordt beschreven tot welke dienstvoorzieningen een vervoerder op grond van de Spoorwegwet en Sera-richtlijn niet-discriminerende toegang moet hebben. Het doorlopen van deze procedures kost tijd. Daarnaast kan er ook sprake zijn van een toegangsconflict, bijvoorbeeld wanneer een toegangsverzoek overlapt met reeds toegewezen capaciteit. In dat geval moet worden gezocht naar passende maatregelen of een geschikt alternatief.

Informatie
Om een *level playing field* te borgen is ook informatie van de huidige concessiehouder van belang, bijvoorbeeld over het aantal reizigers en de opbrengsten. Vaak is in de concessie geregeld dat de concessiehouder verplicht informatie moet aanleveren ter voorbereiding van een nieuwe aanbesteding. Echter verloopt dit in praktijk vaak stroef onder andere vanwege discussies over het gevraagde detailniveau van de gegevens en hoe dit zich verhoudt tot de Wet bescherming persoonsgegevens. Ook speelt de mate waarin gegevens als bedrijfsvertrouwelijk zijn aan te merken hier vaak een rol.

Systeemtaken
Ten slotte wijzen verschillende provincies op een aantal 'systeemtaken' die NS (of een van haar dochterondernemingen) als grootste treinvervoerder momenteel uitvoert. Het gaat onder meer om het beheren van het landelijke reisinformatiesysteem, de exploitatie en het beheer van winkels, loketten, servicepunten en kaartautomaten op stations, maar ook de exploitatie van OV fietsen. Zo geven de provincies aan dat, zeker als NS gaat meedoen aan toekomstige aanbestedingen van (afgesplitste delen van) de HRN-concessie, hierover met het oog op het borgen van het *level playing field* goede afspraken moeten worden gemaakt, dan wel systeemtaken bij een onafhankelijke partij moeten worden belegd. Dit vergt tijd en extra inspanning tijdens de voorbereidingsfase van deze aanbestedingen. Bij de huidige gedecentraliseerde treindiensten ervaren de provincies nog steeds problemen rondom systeemtaken. Mocht er voor een andere organisatie rondom systeemtaken worden gekozen, dan is de aanname dat dit in de voorbereiding op de aanbestedingen bekend wordt en dat er voldoende tijd is (tot 2034) om deze wijzigingen door te voeren in de organisatie van NS en de partij(en) die deze systeemtaken belegd krijgen.

5.2 Ervaringen met decentralisatie

De afgelopen 25 jaar zijn er verschillende treindiensten gedecentraliseerd en onder bevoegd gezag van provincies gekomen. Dit waren over het algemeen 'uitlopers' van het hoofdrailnet die tot het pakket van 30 contractsectorlijnen[9] behoorden.

5.2.1 Meest recente decentralisatie treindiensten

Voorafgaand aan de gunning van de HRN-concessie 2015-2024 is onderzoek gedaan naar de reikwijdte van het hoofdrailnet, samenloop en decentralisatiemogelijkheden.[10] In dit onderzoek is een aantal treindiensten genoemd die eventueel voor decentralisatie in aanmerking komen. Na verder onderzoek zijn in 2016 uiteindelijk twee Limburgse stoptreindiensten gedecentraliseerd: Roermond–Maastricht Randwyck en Sittard–Heerlen. In dit proces zijn vanaf 2010 verschillende stappen doorlopen om de twee stoptreindiensten per december 2016 in een door de provincie verleende concessie onder te brengen:

- In de periode 2010-2012 is de decentralisatie beleidsmatig voorbereid: het Rijk ziet het Algemeen Overleg van december 2012 met de Tweede Kamer als startpunt (goedkeuring) voor de decentralisatie.
- Limburg is in 2013 gestart met de voorbereiding van de aanbesteding van de concessie Limburg waarvan de twee stoptreindiensten onderdeel moesten worden. Daarvoor was informatie van NS nodig over de treindiensten[11].

[9] Het pakket van 30 contractsectorlijnen kwam voort uit de afspraken uit 1995 over de verzelfstandiging van NS en het beëindigen van de rijksbijdrage. Daar stond tegenover dat NS onrendabele treindiensten mocht beëindigen of ingrijpend wijzigen. Op basis van een onderzoek van McKinsey & Company bood NS vervolgens dertig treindiensten ter contractering aan, de zogenoemde contractsectorlijnen.
[10] Onderzoek naar de reikwijdte van het hoofdrailneten de samenloop, Ecorys, 26 mei 2011
[11] Vergaderjaar 2013–2014, 29 984 nr. 463

- In mei 2014 hebben Rijk en provincie een convenant[12] getekend en is het Besluit in de Staatscourant gepubliceerd dat de provincie Limburg de bevoegdheden krijgt om een concessie te verlenen voor deze vervoersdiensten per trein[13].
- Direct na publicatie van het Besluit is de provincie met de aanbesteding gestart en de concessie is gegund in juli 2015[14].
- Na een implementatieperiode van ongeveer 1,5 jaar is de concessie per december 2016 van start gegaan.

Naast de overeenkomsten die het Rijk met de provincie Limburg heeft gesloten, zijn voorafgaand aan de aanbesteding via het 'convenant decentrale stoptreindiensten' afspraken gemaakt over samenloop op de trajecten waar zowel de Limburgse vervoerder als NS zouden gaan rijden. Deze afspraken gingen onder andere over de te hanteren tarieven, frequenties en bedieningstijden en afstemming over het proces van dienstregelingswijzigingen.

Belangrijk punt bij de decentralisatie van deze twee stoptreindiensten is dat het materieel niet is overgegaan. Het materieel voor de treindiensten die al onderdeel waren van de bestaande regionale Limburgse concessie (in eigendom van de toenmalige concessiehouder Veolia) is via een overnameregeling overgedragen aan de nieuwe vervoerder Arriva. Het materieel dat nodig was voor de twee stoptreindiensten die onderdeel werden van de nieuwe Limburgse concessie moesten inschrijvers zelf regelen. Veolia heeft hier nog een rechtszaak over gevoerd, omdat zij bij NS een verzoek had gedaan om materieel beschikbaar te stellen, maar NS niet op dat verzoek is ingegaan. Veolia heeft deze rechtszaak echter verloren.[15]

De conclusie is dat de decentralisatie van de Limburgse stoptreindiensten, inclusief de aanbesteding en implementatie van de concessie, zeker zes jaar in beslag heeft genomen en dat de implementatieperiode van 1,5 jaar achteraf gezien te krap bleek om de bij de start van de concessie beoogde voornemens gelijk te kunnen uitvoeren. Dit laatste kwam vooral door juridische procedures die lang voor onzekerheid hebben gezorgd, waardoor de buffer in de implementatieperiode verdween.

5.2.2 Andere onderzochte decentralisaties periode 2016 -2022

Het Rijk heeft in de periode na 2016 verder onderzoek laten doen naar mogelijkheden voor decentralisatie van treindiensten. Op basis van een quickscan uit november 2018 concludeert de toenmalige staatssecretaris dat decentralisatie van de sprinterdiensten Zwolle-Leeuwarden en Zwolle-Groningen het meest kansrijk zijn, Apeldoorn-Enschede minder kansrijk is en Dordrecht-Breda het minst kansrijk is[16]. Er is toen afgesproken om met de betreffende provincies de drie meest kansrijke decentralisaties verder te verkennen. Kanttekening daarbij is dat er pas vanaf 2025 gedecentraliseerd zou

[12] Convenant 'Decentralisatie stoptreindiensten Roermond-Maastricht Randwyck en Sittard-Heerlen in Limburg'
[13] Besluit van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 23 april 2014, IENM/BSK-2014/92851.
[14] Op 10 februari 2015 maakt de Provincie Limburg bekend dat Abellio Limburg de Limburgse Concessie heeft gewonnen. Vanwege geconstateerde onregelmatigheden trekt de Provincie op 29 april 2015 het gunningsbesluit aan Abellio Limburg echter in. Op 2 juli 2015 maakt de Provincie bekend dat zij de Limburgse Concessie heeft gegund aan Arriva.
[15] Uitspraak rechtzaak Veolia- NS
[16] Kamerstuk 29 984, nr. 797. Quick scan mogelijke decentralisatie vier sprinterdiensten, Decisio en Twynstra Gudde, november 2018

kunnen worden, omdat de toenmalige HRN-concessie geen mogelijkheid bevatte om deze treindiensten eerder te decentraliseren.

De gesprekken over de decentralisatie van de sprinterdienst Zwolle-Leeuwarden hebben met een doorlooptijd van minimaal vijf jaar het langst geduurd. Echter is het beide partijen niet gelukt om tot overeenstemming te komen over de voorwaarden voor decentralisatie. Dit zat met name op de financiële opgave om de treindienst te decentraliseren en de middelen die beide partijen beschikbaar hadden voor exploitatie en investeringen. Het Rijk en de provincie hadden in 2020 een intentie uitgesproken en dit was opgenomen in het bestuursakkoord van de provincie en het coalitieakkoord van het Kabinet Rutte III. Uiteindelijk is eind 2022 besloten om op dat moment niet verder te gaan met deze decentralisatie.[17]

5.2.3 Bepalende factoren doorlooptijd bij decentralisatie

Uit de interviews komt naar voren dat een aantal voorwaarden heel belangrijk zijn voor decentralisatie. Dit betreft onder andere financiële, juridische en infrastructurele voorwaarden. Provincies geven aan vaak ambities te hebben om de betreffende treindienst verder door te ontwikkelen. Dit kunnen ook gezamenlijke ambities met het Rijk zijn. Provincies zijn bereid om daar deels eigen financiële middelen voor beschikbaar te stellen, maar zij willen vooraf zicht hebben op de mogelijkheden voor wat betreft de daarvoor benodigde aanpassingen aan de infrastructuur en beschikbaarheid van financiële middelen vanuit het Rijk.

Daarnaast spelen randvoorwaarden op het gebied van materieel, personeel, dienstenvoorzieningen en tarieven een grote rol. Hier moeten voor een besluit tot decentralisatie heldere afspraken over zijn. Als er onduidelijkheid blijft bestaan, is de kans aanwezig dat marktpartijen niet inschrijven of dit alleen doen met een risico-opslag in de prijs of noodgedwongen een oplossing aanbieden die suboptimaal is. Verder leidt blijvende onduidelijkheid over de randvoorwaarden vaak tot problemen tijdens de looptijd van de concessie. Om deze redenen hechten provincies erg aan het maken van heldere afspraken over dergelijke randvoorwaarden voorafgaand aan een besluit tot decentralisatie, wat van invloed is op de doorlooptijd van een decentralisatieproces.

5.3 Ervaring onderhandse gunning HRN-concessie

Het tijdspad vanaf het kabinetsbesluit tot start van de onderhandse gegunde HRN-concessie 2025-2033 zag er op hoofdlijnen uit zoals weergegeven in tabel 2.

[17] Notitie met toelichting t.a.v. decentralisatie Leeuwarden – Zwolle (nov 2022)

Datum	Stap in het proces
2018	Formele start voorbereiding integrale besluit marktordening op het spoor na 2024
Juni 2020	Kamerbrief met hoofdlijnen integrale besluit marktordening op het spoor na 2024
Juni 2021	Beleidsvoornemen gedeeld met de Kamer
Dec 2022	Ontwerp Programma van Eisen gedeeld met de Kamer
Aug 2023	Aanbieding ontwerpconcessie aan Tweede Kamer, behandeling in september 2023
Dec 2023	Gunning concessie
2024	Start implementatieperiode van 1 jaar
Jan 2025	Start nieuwe concessie

Tabel 2: Overzicht en tijdslijn onderhandse gunning HRN-concessie 2025-2033

Integrale besluit marktordening op het spoor na 2024
Het integrale besluit over de marktordening op het spoor na 2024 bouwde voort op een langer lopend beleidsproces. Naar aanleiding van de parlementaire enquête Fyra verscheen in 2017 het rapport *Kiezen voor een goed spoor – scenario's voor ordening en sturing op het spoor na 2024*, waarin vier scenario's voor marktwerking op het spoor werden onderzocht. Vervolgens werd in het regeerakkoord van 2018 expliciet opgenomen dat de marktordening van het spoor opnieuw zou worden bezien. Vanaf dat moment zijn verschillende onderzoeken gestart naar de bouwstenen voor het besluit, waaronder de eigendoms- en exploitatiepositie van stations, de randvoorwaarden voor een gelijk speelveld op het spoor door de ACM, decentralisatie van vier spoorlijnen genoemd in het regeerakkoord (zie paragraaf 5.4), de ordening van de HSL-zuid en de gunning van het hoofdrailnet voor de periode na 2024. Kamerverzoeken, politieke afstemming en de daardoor veranderende scope hadden daarbij een duidelijke invloed op de doorlooptijd die uiteindelijk ruim 2 jaar bedroeg. De conclusie uit dit traject is dat voldoende interne capaciteit van groot belang is voor een beheersbare doorlooptijd.

Gunning en implementatie concessie Hoofdrailnet 2025-2033
Op hoofdlijnen verliep het proces vanaf het integrale besluit marktordening spoor tot start van de HRN-concessie in vier fasen: opstellen beleidsvoornemen, opstellen Programma van Eisen, opstellen ontwerpconcessie en gunning van de HRN-concessie aan NS, en implementatie van de HRN-concessie door NS.

Het opstellen van het beleidsvoornemen startte formeel na het integrale besluit marktordening, al waren voordat dit besluit genomen werd al voorbereidingen getroffen waaronder het opstellen van plannen van aanpak. Voor elke fase werd ongeveer een jaar ingeruimd, al was die planning in de praktijk rekbaar. Zo lag het PvE al enkele maanden vóór december 2022 grotendeels klaar, waarna nog een conceptversie werd getoetst en een consultatieronde volgde. Daarna vond publicatie in het Europees Staatsblad plaats. Tegelijkertijd waren

in december 2022 al voorbereidingen voor het opstellen van de concessie zelf gestart, omdat het PvE al beschikbaar was.

Naast de wettelijk verplichte consultaties heeft het IenW nadrukkelijk ook andere stakeholders bij de concessieverlening betrokken, waaronder vervoerders, decentrale overheden, kaartenaanbieders en de beoogde concessiehouder. ProRail speelde daarbij een dubbele rol, namelijk als infrabeheerder en als *trusted advisor*. Ook de ACM en de Europese Commissie zijn betrokken geweest. Daarmee was de stakeholderbetrokkenheid breder dan strikt wettelijk vereist en koste daarom ook meer tijd.

Het proces werd vooral beïnvloed door de brede stakeholderbetrokkenheid, de politieke afstemming en de inhoudelijke keuzes rond gunningsvorm, dienstregeling, prijs en reizigersbelang. Deze onderwerpen waren bepalend voor de contractopzet en daarmee voor de doorlooptijd. Daarnaast speelde het financiële risico, zowel voor de rijksbegroting als vanuit aandeelhoudersperspectief, een belangrijke rol.

Het proces vanaf het integrale besluit marktordening tot start van de HRN-concessie heeft 4,5 jaar geduurd. Geïnterviewden geven aan dat om deze doorlooptijd te kunnen halen het belangrijk is om tijdig te starten, een goede voorbereiding te hebben en de kaders waarbinnen gewerkt moet worden helder te hebben.

5.4 Ervaringen uit het buitenland

De doorlooptijden van aanbestedingen van treinconcessies in het buitenland zijn in het algemeen vergelijkbaar als die van aanbestedingen van regionale treindiensten in Nederland. De gehele aanbestedingsprocedure vergt meestal twee tot drie jaar tussen start van de aanbesteding en gunning van de concessie waarna de implementatie van de concessie volgt. De voorbereidingen starten daarom vaak rond vijf jaar voor start van een nieuwe concessie. We baseren ons hierbij op volgende twee gepubliceerde overzichten van doorlooptijden van buitenlandse aanbestedingen:

Voorbeelden	Besluitvorming	Voorbereiding	Procedure	Implementatie
Duitsland				
Verkehrsverbund Rhein-Ruhr	?	?	6-12 maanden	2 jaar (bestaand) - 4 jaar (nieuw materieel)
Dresden S-Bahn	?	?	2 jaar	10 maanden (bestaand materieel)
Baden-Württemberg	?	?	(samen) 2,5 – 3,5 jaar (bestaand materieel)	
Noorwegen	Ca. 5-6 jaar	Ca. 1 jaar	13 maanden	1 ¼ jaar (bestaand materieel)
Groot-Brittannië (vóór de nationalisatie 2025)				
Guidelines DfT	?	14 maanden	10 maanden	4 maanden
Merseyrail	-	?	14 maanden	4 maanden
East Anglia	-	?	10 maanden	5 maanden
West Coast	-	9 maanden	12 maanden	6 maanden
Great Western	-	8 maanden	11 maanden	5 maanden
Nederland				
Fryslân en Groningen	?	Ca. 1 jaar (?)	6 maanden	3,5 jaar (upgrade bestaand en nieuw materieel)
Zwolle-Kampen en -Enschede	?	Ca. 1 jaar (?)	5 maanden	2,5 jaar (nieuw materieel)
Ede/Wageningen-Amersfoort	?	Ca. 1 jaar (?)	6 maanden	1,5 jaar (overname materieel)

Bronnen: DfT (2015), Rail Franchising Programme, DfT (2016) Franchise competition guide, diverse aanbestedingsstukken Nederland, Vergabekalender Baden-Württemberg, interviews VRR.

Bron: Marktordening op het Nederlandse spoor: verkenning van ordeningsvarianten', Inno-V rapport (maart 2025)

Phase		Zeit
P1	Entscheidung über Ausschreibung	4,5 Jahre vor Betriebsbeginn
P2	Fachliche Ausarbeitung mit externer Unterstützung	4 bis 3,5 Jahre vor Betriebsbeginn
P3	Juristische Prüfung	1 Monat (Dauer)
P4	Veröffentlichung	2,5 Jahre vor Betriebsbeginn
P5	Angebotserstellung	4 Monate (Dauer)
P6	Angebotsprüfung	2 Monate (Dauer)
P7	Zuschlagserteilung	Ca. 2 Jahre[37] vor Betriebsbeginn

Tabelle 2: Zeitbedarf bei Ausschreibungen - Deutschland

Tijdbestek per processtap voor aanbestedingen in Duitsland

Bron: Zentrum Transportwirtschaft Logistik, Endbericht, Ausschreibungswettbewerb im europäischen SPNV – Was kann Österreich aus den Erfahrungen von Ausschreibungen in Europa lernen? (2013)

De doorlooptijd van de afzonderlijke processtappen kan echter verschillen van die in Nederland. Dit geldt met name voor de doorlooptijd van de aanbestedingsprocedure en de implementatieperiode. Dit hangt samen met het type contract dat in de markt wordt gezet, de wijze waarop dit contract wordt aanbesteed, de organisatie bij de opdrachtgever en de rolverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

Ervaringen in Duitsland tonen hoe contractvormen en -afspraken de doorlooptijden kunnen beïnvloeden:

- Materieel: de verantwoordelijkheid voor het materieel ligt in veel gevallen bij de opdrachtgevers (van materieelbestelling tot onderhoudscontracten) en niet bij de vervoerders. Voor de aanschaf van nieuw materieel rekenen overheden over het algemeen met drie tot vier jaar implementatietijd in, met name vanwege toelatingsprocedures gelet op (Europese) normen. Een voorbeeld is de deelstaat Brandenburg dat als officiële richtlijn een start van de aanbestedingsprocedure ca. 5 jaar voor start van de concessie heeft om rekening te houden met de materieelbestelling. Maar omdat het materieel apart van de exploitatie wordt geregeld kan de concessie voor de exploitatie later worden aanbesteed.
- Risicoverdeling: opdrachtgevers kiezen vaak voor een kostencontract, waardoor het risicoprofiel van het contract voor vervoerders lager is vergeleken met Nederlandse concessies en minder uitgebreide inhoudelijke contractafspraken volstaan. Het opstellen van een inschrijving kost hierdoor minder tijd (kortere aanbestedingsprocedures), en de looptijd van contracten kan korter, zeker als de opdrachtgever voor het materieel zorgt.
- Standaardisatie: anders dan in Nederland zijn Duitse opdrachtgevers vaak verantwoordelijk voor een groot aantal concessies. Zo beheert bijvoorbeeld de ov-autoriteit go.Rheinland (één van de drie opdrachtgevers in de deelstaat Nordrhein-Westfalen) 14 spoorconcessies. Een aan- of inbestedingsproces is daarmee een regelmatig terugkerende activiteit, waarvoor wordt teruggegrepen op bestaande teksten en sjablonen die

continu worden verbeterd. Dit draagt bij aan een kortere doorlooptijd van het aanbestedingsproces.

- Inbesteding: Duitse overheden kunnen onder bepaalde voorwaarden ov-diensten inbesteden. Een inbesteding kan, afhankelijk van de context, binnen kortere tijd worden uitgevoerd.

6 Verwachte doorlooptijden per casus

In dit hoofdstuk wordt de doorlooptijd van de verschillende stappen na het kabinetsbesluit verder uitgewerkt. We onderscheiden hierin vier fasen, te weten: algemene voorbereiding (fase 0), voorbereiding aanbesteding/onderhandse gunning (fase 1), aanbestedingsprocedure of ontwerpconcessie (fase 2) en implementatie (fase 3). De doorlooptijden per fase zijn gebaseerd op de ervaringen uit het vorige hoofdstuk en *expert judgment*. Daarbij zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Het kabinetsbesluit is voldoende concreet uitgewerkt en er is geen substantiële nadere besluitvorming vereist.
- Voor aanbestedingen wordt een 'standaard' openbare Europese aanbestedingsprocedure gevolgd. Andere procedures, zoals de niet-openbare, de mededingingsprocedure met onderhandeling of de concurrentiegerichte dialoog kennen in principe een langere doorlooptijd dan 4 tot 6 maanden.
- Benodigde informatie voor aanbesteding en implementatie van concessies is volledig en tijdig beschikbaar.
- Er komt voldoende materieel en personeel over vanuit de HRN-concessie naar de (nieuwe) percelen.
- Infrastructuur en dienstenvoorzieningen zijn gereed/ beschikbaar.

In dit hoofdstuk gaan we uit van een verwachte doorlooptijd op basis van bovenstaande uitgangspunten. Er treden geen omstandigheden op die kunnen leiden tot vertraging of versnelling. Een gevoeligheidsanalyse van de doorlooptijd volgt in hoofdstuk 7.



Figuur 5: Overzicht van verwachte doorlooptijden per casus

Na het kabinetsbesluit geldt voor de verschillende casussen dat er rekening moet worden gehouden met een doorlooptijd van minimaal 6 tot 6,5 jaar, gerekend vanaf de algemene voorbereiding (fase 0) tot en met de implementatie (fase 3). Hoewel de onderhandse gunning van het resterende HRN-pakket (casus 4b) op zichzelf binnen 5 jaar kan worden afgerond, moet deze casus parallel worden uitgevoerd met de aanbesteding van één van de casussen 1 tot en met 3. Daardoor bedraagt de totale doorlooptijd minimaal 6 jaar. Deze doorlooptijd per casus is een kritisch pad onder gunstige

omstandigheden. Hieronder wordt per fase nader uitgewerkt welke stappen er genomen worden en welke doorlooptijd daarbij hoort. In bijlage 3 is een gedetailleerd overzicht per casus te vinden van de verschillende stappen en de bijbehorende doorlooptijd, inclusief risico's en impact op de doorlooptijd daarvan.

Fase 0: Algemene voorbereiding
Voordat gestart kan worden met de voorbereiding van de aanbesteding, moeten voor alle casussen waarin aanbesteed wordt (casussen 1 tot en met 4a) de randvoorwaarden voor een succesvolle aanbesteding goed ingevuld zijn. Het gaat dan om het over te nemen personeel en materieel, toegang tot dienstvoorzieningen, informatie over reizigers en opbrengsten en wijzigingen in het Besluit hoofdrailnet zoals beschreven in hoofdstuk 2 en 4. Ook moet de financiële impact in beeld worden gebracht en worden vastgesteld of voor bepaalde pakketten aanvullend budget nodig is. Hiervoor is in deze fase een marktanalyse nodig om de operationele en financiële haalbaarheid van de verschillende pakketten in kaart te brengen. De verwachting is dat deze marktanalyse zeker zes maanden in beslag neemt. Daarnaast moet duidelijk zijn hoe systeemtaken, zoals reisinformatie en stationsbeheer, worden belegd. Informatie over de systeemtaken zijn relevant voor het opstellen van de aanbestedingsstukken en ter voorbereiding op vragen hierover. Formeel hoeft pas op moment van publicatie van de aanbesteding hier voor marktpartijen volledige duidelijkheid over te zijn, maar in geval van decentralisatie zullen provincies hier ook al in een vroeg stadium inzicht in willen hebben omdat dit van invloed kan zijn om een besluit om in te stemmen met de voorwaarden voor decentralisatie. Daarnaast is het ingewikkeld om een NvU of een beleidsvoornemen op te stellen als er nog discussies zijn over essentiële randvoorwaarden.

In geval van decentralisatie van treindiensten (casus 1) zijn daarnaast in deze fase gesprekken nodig tussen IenW en de provincie(s) om overeenstemming te bereiken over de voorwaarden waaronder decentralisatie plaatsvindt. Voor het bepalen van de doorlooptijd gaan we ervan uit dat deze afspraken worden vastgelegd in een convenant tussen het Rijk en de betrokken provincies. Dit convenant moet vervolgens worden goedgekeurd door Provinciale Staten van de betrokken provincie(s) en door of namens de bewindspersoon bij het Rijk.

Een andere tijdsbepalende factor in het proces van decentralisatie in geval stoptreindiensten door meerdere provincies lopen is het vastleggen van de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de betrokken provincies, bijvoorbeeld in een mandaatbesluit, budgetbesluit en/of andere governance-afspraken. Veel provincies hebben ervaring met meervoudig opdrachtgeverschap en verdeling van verantwoordelijkheden bij het aanbesteden en beheer van concessies (waarbij bijvoorbeeld één van de provincies als penvoerder optreedt), maar ook dit proces moet aan de voorkant ingeregeld worden. Dit zou parallel kunnen verlopen met de overeenstemming over de afspraken.

We gaan ervan uit dat het starten van de uitwerking van de benodigde wetswijzigingen, zoals het delegeren van de bevoegdheid en het eventueel aanpassen van het Besluit hoofdrailnet, parallel wordt gedaan met het uitwerken van het convenant op het moment dat de betrokken partijen het eens zijn over de voorwaarden voor decentralisatie. En ook dat parallel hieraan het aanbestedingsteam bij de provincie(s) al wordt ingericht en gestart wordt met het verzamelen van de benodigde informatie en kennis. Daarbij wordt ervan

uitgegaan dat de provincie al ervaring heeft met het aanbesteden van treindiensten. Mocht dat niet het geval zijn dan kost deze fase meer tijd. We verwachten dat deze fase voor decentralisatie van treindiensten 2 jaar duurt.

Bij casussen 2 en 3 speelt decentralisatie niet, maar moet het Besluit hoofdrailnet waarschijnlijk wel worden aangepast om een nieuw perceel te creëren dat vervolgens apart van de rest van de HRN-concessie kan worden aanbesteed. Vanwege de omvang van het pakket aan te besteden treindiensten is de algemene voorbereiding in geval van casus 3 naar verwachting complexer, omdat voor dit perceel een verdere ontvlechting geldt van het bestaande HRN dan in casus 2. Er zijn daarmee extra afhankelijkheden die ontstaan ten aanzien van materieel, opbrengsten, capaciteit, bijsturing en landelijke aansluitingen. De verwachting is daarom dat het afbakenen van dit perceel en de afspraken hierover meer tijd vergen dan bij casus 2.

In de casussen waar IenW aanbesteedt (casussen 2, 3 en 4a) kost het opbouwen van kennis en ervaring meer tijd dan bij een provincie die al eerder treindiensten heeft aanbesteed. Er kan wel geput worden uit de ervaring die momenteel binnen IenW wordt opgedaan met de aanbesteding van de Waddenverenconcessies. De verwachting is dat deze voorbereidingsfase voor casus 2 anderhalf jaar zal duren en voor 3 en 4a twee jaar.

Het onderhands gunnen van het (overige) hoofdrailnet aan de huidige concessiehouder (casus 4b) kent een weliswaar een kortere, maar inhoudelijk even noodzakelijke voorbereidingsfase. Onderhandse gunning vereist (eveneens) scopebepaling, een financiële analyse, analyse van systeemtaken, interfaceafspraken en een deugdelijke motivering. In totaal moet voor deze fase voor onderhandse gunning één jaar gerekend worden.

Fase 1: Voorbereiding aanbesteding/ onderhandse gunning
In deze fase wordt het Beleidsvoornemen in geval van het Rijk (casussen 2 tot en met 4) of de NvU in geval van provincies (casus 1) en het Programma van Eisen (PvE) uitgewerkt. Voor de documenten geldt een consultatieverplichting. Verder moet IenW de stukken met de Tweede Kamer delen, voordat ze vastgesteld kunnen worden. En provincies moeten in ieder geval de NvU aan Provinciale Staten aanbieden.

Het opstellen van een Beleidsvoornemen is alleen verplicht voor het HRN, maar het is aannemelijk dat IenW dit ook voor de treindiensten in casus 2 en 3 zal willen/moeten doen. Voor de casussen waarin IenW aanbesteedt of onderhands gunt, is de verwachting dat deze fase 2 jaar in beslag neem. Dit is gebaseerd op de doorlooptijd van de laatste onderhandse gunning. Bij provincies duurt deze fase gemiddeld 1,5 jaar. Het verschil zit in de omvang van de pakketten en de consultatie van stakeholders en Tweede Kamer respectievelijk Provinciale Staten tijdens het opstellen van genoemde documenten. In het kader van de consultatie van stakeholders wordt vaak een marktconsultatie georganiseerd om bij marktpartijen wensen en randvoorwaarden te toetsen. Dit neemt gemiddeld 2 tot 3 maanden in beslag, afhankelijk van de diepgang en vorm.

Daarnaast moet ten minste één jaar vóór de start van een aanbesteding of onderhandse gunning bekend zijn wat er gegund wordt. Dit gebeurt via publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie. Deze stap kan echter parallel worden uitgevoerd met de voorbereidende stappen en bijvoorbeeld gecombineerd worden met de aankondiging van een marktconsultatie.

Tot slot worden in deze fase de overige aanbestedingsdocumenten opgesteld, waaronder de aanbestedingsleidraad en het concept-concessiebesluit. Deze stukken hoeven niet ter consultatie te worden voorgelegd of aan de Tweede Kamer of Provinciale Staten te worden aangeboden. Wel moeten zij worden vastgesteld door de Minister of Gedeputeerde Staten.

Fase 2: Aanbestedingsprocedure/ uitwerking ontwerpconcessie
Op basis van de ervaringen met aanbestedingsprocedures (zie hoofdstuk 5), kunnen voor casussen 1 tot en met 4a de verschillende stappen vanaf moment van publicatie van de aanbestedingsdocumenten tot het gunningsbesluit in principe binnen een jaar doorlopen worden. Ingeval IenW de aanbestedende dienst is, is dit alleen haalbaar als zij over de benodigde expertise beschikt. Daarbij is aangenomen dat drie vragenrondes tijdens de inschrijvingsperiode volstaan en alle vragen zonder vertraging beantwoord kunnen worden. Dit veronderstelt dat de aanbestedingsstukken voldoende duidelijk en volledig zijn en dat alle randvoorwaarden voor start van de aanbestedingsprocedure ingevuld zijn.

Verder is er bij deze doorlooptijd van uitgegaan dat gedurende de aanbestedingsprocedure en na het gunningsbesluit geen bezwaar en/of beroep wordt ingesteld. De wettelijke bezwaartermijn na het gunningsbesluit bedraagt daarbij zes weken. Indien er wél bezwaar of beroep wordt ingesteld dan heeft dit een ingrijpend effect op de planning van de implementatiefase.

In geval van een onderhandse gunning bestaat deze fase uit het opstellen van en onderhandelen over de ontwerpconcessie. Deze moet vervolgens aan de stakeholders en de Tweede en Eerste Kamer worden aangeboden. Na bespreking in de Tweede Kamer kan acht weken daarna tot gunning worden overgegaan. De laatste keer is de ontwerpconcessie een half jaar na het ontwerp PvE naar de Kamer gestuurd. Dit kon omdat IenW al gestart was met de voorbereidingen om te komen tot de ontwerpconcessie tijdens het schrijven van het PvE (fase 1).

Fase 3: Implementatie
Tijdens deze fase zal de nieuwe concessiehouder de organisatie van de exploitatie van de verworven treindiensten moeten inrichten. Wanneer materieel en personeel vanuit de huidige HRN-concessie overgaan en de nieuwe concessiehouder toegang heeft tot onderhoudswerkplaatsen en andere dienstenvoorzieningen, is de verwachting dat 1,5 jaar volstaat voor de implementatie van de nieuwe concessie. In de praktijk wordt hiervoor een doorlooptijd van 2 jaar aangehouden als buffer om eventuele vertragingen in eerdere fasen (zoals een bezwaarprocedure in fase 2) op te vangen.

Voor casus 4b wordt uitgegaan van dezelfde implementatieperiode als bij de vorige onderhandse gunning, te weten één jaar. Indien maar een deel van de huidige HRN-concessie opnieuw onderhands gegund wordt, ligt het echter voor de hand om de implementatieperiode af te stemmen op de implementatie van het nieuwe perceel met het oog op het ontvlechten van systemen, personeel en materieel, samenloopafspraken en afstemming met andere/nieuwe vervoerders op de nieuwe percelen (casus 1-3).

7 Gevoeligheidsanalyse

7.1 Risico's

In alle stappen die in het vorige hoofdstuk zijn beschreven zitten omstandigheden en factoren die tot vertraging kunnen leiden en daarmee de doorlooptijd verlengen. In deze paragraaf zijn de belangrijkste risico's benoemd; deze zijn verdeeld in algemene risico's en risico's die specifiek in een bepaalde fase kunnen optreden. In bijlage 3 is een gedetailleerde tabel te vinden met een overzicht per casus van de stappen en de doorlooptijden en een inschatting van de impact van de risico's per fase.

Het is lastig om per risico exact een inschatting van de impact op de doorlooptijd te geven. Wel kan gesteld worden dat het mislukken van een aanbesteding of een tekort aan materieel de grootste risico's zijn, omdat in dat geval de deadline voor de start van nieuwe concessies begin 2034 niet gehaald kan worden. Dat zou betekenen dat er een noodconcessie moet komen.

Algemeen

- Het gaat hier om een majeure systeemtransitie, met veel parallelle en elkaar opvolgende processtappen die sterke onderlinge afhankelijkheden kennen en waar veel partijen bij betrokken zijn. Vertraging bij één van deze stappen werkt daarmee door tijdens alle (vervolg)stappen die van de uitkomsten van deze stap afhankelijk zijn.
- Bezwaren tegen het gunningsbesluit of de aanbestedingsprocedure/onderhandse gunning en/of andere juridische procedures gedurende het proces.
- Tekort aan capaciteit bij het Rijk/ provincies en andere stakeholders die betrokken zijn bij het proces.
- Consultatierondes met stakeholders duren langer dan verwacht.
- Het beantwoorden van vragen en het afhandelen van moties naar aanleiding van behandelingen in de Tweede Kamer (of Provinciale Staten) vergen veel tijd of zelfs wezenlijke aanpassingen. Dit kan in verschillende stappen plaatsvinden. De inschatting is dat dit een impact van een aantal maanden zou kunnen hebben.
- Vanwege de nieuwe indeling in percelen ontstaat overall een tekort aan materieel. De levertijd van nieuw materieel is lang waardoor dit nog niet bij start van de nieuwe concessie beschikbaar is.

Fasen 0 en 1: Voorbereiding en besluitvorming

- Het maken van afspraken over randvoorwaarden (o.a. financiële kaders decentralisatie, systeemtaken, overgang materieel HRN, informatiepakket HRN, noodzakelijke infrastructurele aanpassingen, etc.) duren langer dan gepland of geven niet de gewenste uitkomst waardoor de aanbestedingsprocedure later gestart kan worden of een langere doorlooptijd kent.
- Gesprekken met provincies over voorwaarden decentralisatie duren langer.
- Gesprekken met provincies leiden niet tot het beoogde besluit tot decentralisatie van treindiensten. Dit heeft vervolgens impact op de scope van de concessie die door IenW aanbesteed of onderhandse gegund wordt.

Fase 2: Aanbestedingsprocedure/ procedure onderhandse gunning

- Opstellen van aanbestedingsdocumenten voor een concessie vergt meer tijd, bijvoorbeeld vanwege de complexiteit, omdat de huidige concessiehouder onvoldoende meewerkt of door te weinig menskracht en/of expertise bij de aanbestedende dienst (bijvoorbeeld vanwege parallel lopende trajecten rond andere concessies).
- De aanbestedingsprocedure duurt langer door extra vragen of verzoeken tot uitstel door marktpartijen, bijvoorbeeld omdat bij start van de procedure nog geen duidelijkheid bestaat over alle randvoorwaarden voor de concessie.
- Marktpartijen schrijven niet in op de aanbesteding, waardoor de concessie niet tijdig gegund kan worden. Dit kan verschillende oorzaken hebben:
    - Parallelle aanbestedingstrajecten waardoor marktpartijen keuzes zullen/moeten maken op welke aanbesteding zij inschrijven;
    - Onduidelijkheid over randvoorwaarden, zoals overname(waarde) materieel en toegang tot dienstvoorzieningen.
- De beoordeling van inschrijvingen en daarmee de gunning duurt langer dan verwacht, door complexiteit of onverwachte problemen.

Fase 3: Implementatie nieuwe concessie

- Vertraagde/verminderde beschikbaarheid van materieel (nieuw of vanuit HRN) waardoor nieuw materieel moet worden aangeschaft waarvoor een lange levertijd geldt.
- Een tekort aan personeel omdat er minder personeel van de huidige concessiehouder overkomt dan uit de personeelsopgave volgde en/of voor uitbreiding van het aanbod extra personeel nodig is. Dit maakt werving van nieuw personeel noodzakelijk, terwijl de arbeidsmarkt op dit moment krap is en de opleidingscapaciteit beperkt is.
- Stakingen onder het personeel, waardoor er (langer) onduidelijkheid is over het overgaan van personeel.
- (Om te bouwen) infrastructuur of bijbehorende diensten zijn niet tijdig beschikbaar waardoor de nieuwe concessiehouder zijn aanbod niet (vanaf de start) kan uitvoeren (bijvoorbeeld omdat het materieel dat hij wil inzetten niet geschikt blijkt). Dit heeft geen invloed op de start van de concessie, maar wel op het moment wanneer de nieuwe concessiehouder kan voldoen aan de afgesproken voorwaarden.

7.2 Kansen

Naast risico's die leiden tot een langere doorlooptijd tussen een kabinetsbesluit over de toekomstige marktordening en de implementatie, zijn er ook kansen om de doorlooptijd te verkorten dan wel ruimte in de doorlooptijd te creëren om deze risico's op te kunnen vangen, te weten:

- Starten met de voorbereiding voor (behandeling van) het kabinetsbesluit.
- Slim kiezen tussen faseren en bundelen van stappen.
- Werkzaamheden binnen een traject parallel uitvoeren.

Starten voor (behandeling van) het kabinetsbesluit
In het rapport is tot dusverre voor de verschillende casussen gekeken naar de verwachte doorlooptijd vanaf het moment van het kabinetsbesluit (eind eerste kwartaal 2027) over de toekomstige marktordening tot de implementatie daarvan na afloop van de huidige HRN-concessie (eind 2033). In het rapport is

ook aangegeven dat met de implementatie van het kabinetsbesluit veel voorbereidende werkzaamheden gemoeid zijn. Met een aantal van die werkzaamheden kan nu al begonnen worden, zodat na het kabinetsbesluit een vliegende start gemaakt kan worden met de implementatie daarvan, zoals:

- Het maken van afspraken met NS over een eerste levering van de informatie zoals benoemd in bijlage 11 (Minimaal op te leveren informatie bij overgang van de Concessie) bij de HRN-concessie, zodat deze informatie eventueel beschikbaar is tijdens gesprekken over een eventuele decentralisatie van treindiensten en al in een vroegtijdig stadium de kwaliteit en volledigheid van de informatie kan worden beoordeeld. Op die manier wordt voorkomen dat ontbrekende informatie op een later moment in het traject tot vertraging leidt.
- Het maken van afspraken met NS ter nadere uitwerking van het Convenant inzake Productiemiddelen. Dit betreft in eerste instantie de vraag welke productiemiddelen, waaronder rollend materieel, te zijner tijd zullen worden overgedragen naar een andere vervoerder (door eigendomsoverdracht of gebruiksrecht) en welke productiemiddelen NS zelf blijft gebruiken en exploiteren.
- Het maken van afspraken over het (anders) beleggen van systeemtaken die momenteel door NS worden uitgevoerd.
- Het komen tot een intentieverklaring tussen Rijk en provincies om bevoegdheden en verantwoordelijkheden ten aanzien van treindiensten van het Rijk over te nemen inclusief de voorwaarden die daaraan verbonden zijn. Als deze voorwaarden ook al gelijk zoveel mogelijk worden ingevuld bestaat er bij (behandeling van) het kabinetsbesluit al duidelijkheid of decentralisatie van treindiensten kansrijk is.
- Het voorbereiden van de organisatie bij IenW op de te doorlopen stappen waaronder het opstellen van een plan van aanpak voor deze stappen en het invullen van de benodigde capaciteit en expertise voor de uitvoering van deze stappen.
- Het starten met voorbereidende werkzaamheden door andere ministeries. Zo kan het ministerie van Financiën als aandeelhouder van NS zich al gaan voorbereiden op de rol en positionering van NS in de toekomstige spoormarkt. Verder kan het ministerie van OCW nadenken over de toekomst van de OV-studentenkaart (zowel opzet als organisatie).

Slim kiezen tussen faseren en bundelen van stappen
De toekomstige marktordening zal uit een combinatie van (elementen van) meerdere casussen bestaan, tenzij het kabinetsbesluit uitgaat van aan- of inbesteding van het HRN als één pakket. Dat betekent dat meerdere trajecten opgestart moeten worden die allemaal uiterlijk eind 2033 afgerond moeten zijn. Het leeuwendeel van het werk voor de concessieverleners ligt daarbij tot het moment dat concessies aan een vervoerder gegund zijn. Na de gunning start de implementatie van de nieuwe concessies waarbij de vervoerders aan zet zijn maar de concessieverleners nog steeds een sterke controlerende en sturende rol hebben.

Spreiding van de gunningsmomenten kan langere doorlooptijden als gevolg van vertragingen in het concessieverleningstraject helpen voorkomen. Hierdoor wordt de werklast voor IenW — dat bij alle trajecten een of meer rollen vervult, zoals wetgever, aanbestedende dienst en opdrachtgever van de huidige houder van de HRN-concessie — in de tijd gespreid. Dit verkleint het risico op vertragingen als gevolg van capaciteitstekorten. Daarnaast creëert spreiding tussen de trajecten ruimte om een tijdelijk capaciteitstekort op te vangen,

bijvoorbeeld door medewerkers anders over de trajecten te verdelen. Hierdoor kunnen tegenvallers in de voorbereiding en/of uitvoering van een concessieverleningstraject worden opgevangen zonder dat de implementatie van het kabinetsbesluit vertraging oploopt. Bijkomend voordeel is dat de spreiding voorkomt dat meerdere concessies voor treindiensten tegelijkertijd worden aanbesteed waardoor vervoerders zich mogelijk genoodzaakt zien een keuze te maken op welke aanbesteding zij inschrijven. Dit laatste gaat ten koste van de marktspanning bij de aanbestedingen en kan zelfs tot een mislukte aanbesteding leiden wanneer geen enkele vervoerder inschrijft. Dit laatste heeft consequenties voor de continuïteit van het openbaar vervoer.

Als IenW concessieverlener wordt van meerdere delen van de huidige HRN-concessie, kan zij als aanbestedende partij gebruik maken van overlap in de stappen die in meerdere concessieverleningstrajecten moeten worden gezet. Dat geldt bijvoorbeeld voor het opstellen van het Beleidsvoornemen en Programma van Eisen, maar ook voor de gunningsstukken. Van deze synergie kan geen gebruik gemaakt worden indien er gedecentraliseerd wordt en provincies de aanbestedingsprocedure voorbereiden en uitvoeren.

Werkzaamheden binnen een traject parallel uitvoeren
Hierboven zijn de werkzaamheden ingedeeld in een aantal fases. Deze kunnen ook parallel worden uitgevoerd om zo buffers te creëren. Dit gebeurt ook nu al bij aanbestedingstrajecten. Denk daarbij aan:

- Het starten met het opstellen van het Programma van Eisen op het moment dat het beleidsvoornemen/de NvU voor behandeling aan de Tweede Kamer respectievelijk Provinciale Staten is aangeboden maar nog niet is vastgesteld. Hetzelfde geldt voor het aanpassen van het Besluit hoofdrailnet; parallel hieraan kunnen ook voorbereidingen voor het beleidsvoornemen worden getroffen.
- Het starten met het opstellen van de overige aanbestedingsdocumenten op het moment dat de ontwerpversie van het Programma van Eisen voor consultatie bij stakeholders ligt.
- Het consulteren van vervoerders tijdens het opstellen van de NvU en het PvE om het aantal vragen tijdens de inschrijvingsfase te verminderen en het mislukken van de aanbesteding te voorkomen omdat vervoerders vanwege onhaalbare eisen/voorwaarden besluiten niet in te schrijven.

8 Conclusie

De belangrijkste conclusie van dit rapport is dat **besluitvorming in het eerste kwartaal van 2027 noodzakelijk** is als aanbesteding van een deel van de HRN-concessie onderdeel wordt van de toekomstige marktordening. Voor de verschillende casussen geldt namelijk een minimale doorlooptijd van 6 tot 6,5 jaar vanaf het kabinetsbesluit. Deze periode omvat de algemene voorbereiding, de voorbereiding van de aanbesteding of onderhandse gunning, het doorlopen van de procedure en de implementatie van de nieuwe concessie(s).

De zwaartepunten en daarmee de doorlooptijd van de implementatie van het kabinetsbesluit verschillen per casus.

- Voor casus 1 (drie regionale stoptreindiensten) is sprake van een relatief lange algemene voorbereidingsfase van circa twee jaar. Dit komt voornamelijk door de noodzakelijke afstemming tussen de betrokken provincies over de scope, governance, financiën en besluitvorming en mandatering. Daarnaast is afstemming met IenW nodig over de voorwaarden voor decentralisatie.
- Bij casus 2 (stoptreinpakket Zuid-Nederland) kan de centrale regie door IenW de besluitvorming vereenvoudigen, omdat decentralisatie niet aan de orde is. Tegelijkertijd vormt het middelgrote pakket een omvangrijkere uitwerkingsopgave dan de drie afzonderlijke regionale diensten. Daarom wordt voor de voorbereiding van de aanbesteding een periode van circa twee jaar voorzien.
- Casus 3 (corridor NoordOost) is zowel qua omvang als inhoud de meest complexe casus. Het pakket omvat intercity- en stoptreindiensten en raakt zeven provincies. Bovendien vraagt de samenhang tussen de verschillende vervoersdiensten, overheden, infrastructuur, materieel en de interfaces met het resterende HRN om extra voorbereidingstijd. Zowel de algemene voorbereiding als de voorbereiding van de aanbesteding neemt naar verwachting circa twee jaar in beslag.
- Voor casus 4 (de resterende HRN-concessie) is de doorlooptijd afhankelijk van de gekozen gunningswijze: aanbesteding of onderhandse gunning door IenW. Bij aanbesteding geldt naar verwachting een vergelijkbare doorlooptijd als bij casus 3. Hoewel een onderhandse gunning op zichzelf binnen circa vijf jaar kan worden afgerond, betekent dit niet automatisch dat de totale implementatietijd korter wordt. Het andere deel van de HRN-concessie moet in dat geval namelijk parallel worden aanbesteed. Daarmee moet rekening worden gehouden met de langere doorlooptijd van casus 1, 2 en/of 3. Daarnaast is afstemming nodig over de implementatie van de nieuwe regionale of landelijke percelen.

Bovenstaande doorlooptijden zijn gebaseerd op gunstige omstandigheden, waaronder een voldoende concreet kabinetsbesluit, tijdig beschikbare informatie, voldoende materieel en personeel, beschikbare infrastructuur en dienstenvoorzieningen en het uitblijven van juridische procedures.

De planning is kwetsbaar voor verschillende risico's, zoals vertraging in de besluitvorming of consultatie, juridische procedures, beperkte capaciteit en expertise bij de betrokken overheden, onvoldoende of niet tijdig beschikbare informatie en een tekort aan materieel of personeel. Ook kan een aanbesteding vertragen of mislukken wanneer marktpartijen niet inschrijven, bijvoorbeeld vanwege onduidelijke of onhaalbare voorwaarden. Het mislukken van een

aanbesteding of een tekort aan materieel vormt het grootste risico voor het halen van de beoogde startdatum begin 2034.

Tegelijkertijd kan de planning worden ondersteund door voorbereidende werkzaamheden al vóór het kabinetsbesluit te starten, werkzaamheden binnen en tussen trajecten parallel uit te voeren en vervoerders vroegtijdig te consulteren. Wanneer IenW meerdere concessies aanbesteedt, kunnen werkzaamheden en documenten bovendien gedeeltelijk worden gebundeld. Spreiding van de gunningsmomenten kan ten slotte de beschikbare capaciteit beter verdelen en voorkomen dat vervoerders gelijktijdig voor meerdere aanbestedingen moeten kiezen.

Bijlagen

Bijlage 1: Informatie over dienstvoorzieningen

Spoorwegondernemingen hebben op grond van de Spoorwegwet (hoofdstuk 5) en de Sera-richtlijn (nr. 2012/34/EU) recht op niet-discriminerende toegang tot dienstvoorzieningen. In bijlage II van de Sera-richtlijn staat welke voorzieningen hieronder vallen:

Bijlage II, punt 2: verplichte toegang tot dienstvoorzieningen → ja, voorwaarden vallen onder toezicht van de ACM.

a) passagiersstations, de gebouwen en andere voorzieningen daarvan, met inbegrip van de weergave van reisinformatie en passende locaties voor diensten in verband met kaartverkoop;

b) vrachtterminals;

c) rangeerstations en vormingsstations, met inbegrip van rangeervoorzieningen;

d) remisestations;

e) onderhoudsvoorzieningen, met uitzondering van dienstvoorzieningen voor groot onderhoud welke uitsluitend zijn bestemd voor hogesnelheidstreinen of andere typen rollend materieel waarvoor specifieke voorzieningen nodig zijn;

f) andere technische voorzieningen, met inbegrip van schoonmaak- en wasvoorzieningen;

g) met de spooractiviteiten verbonden zeehaven- en binnenhavenvoorzieningen;

h) hulp- en ondersteuningsvoorzieningen;

i) tankinstallaties en levering van brandstof in deze voorzieningen, waarbij de heffingen voor het gebruik van de tankinstallaties op de factuur afzonderlijk van de heffingen voor de levering van brandstof tot uitdrukking komen.

Bijlage II, punt 3: aanvullende diensten → alleen als de exploitant deze aanbiedt, dan moeten zij op niet-discriminerende wijze worden verleend en vallen de voorwaarden onder toezicht.

a) tractiestroom, waarvan de prijs op de factuur afzonderlijk van de vergoeding voor het gebruik van de elektrische voedingsinstallatie wordt vermeld, onverminderd de toepassing van Richtlijn 2009/72/EG;

b) voorverwarmen van passagierstreinen;

c) speciaal opgestelde overeenkomsten voor:

— de controle op het vervoer van gevaarlijke stoffen,

— ondersteuning bij het laten rijden van speciale treinen.

Bijlage II, punt 4: ondersteunende diensten → geen verplichting om deze aan te bieden. Alleen als de exploitant ze vrijwillig aanbiedt, moeten zij niet-discriminerend worden verleend; de ACM kan dan toezien op de toepassing van die voorwaarden, maar niet eisen dat de dienst wordt aangeboden.

Ondersteunende diensten kunnen omvatten:

a) toegang tot het telecommunicatienet;

b) levering van aanvullende informatie;

c) technische keuring van het rollende materieel;

d) diensten in verband met kaartverkoop in passagiersstations;

e) diensten voor groot onderhoud die worden verleend in onderhoudsvoorzieningen welke zijn bestemd voor hogesnelheidstreinen of andere typen rollend materieel waarvoor specifieke voorzieningen nodig zijn

De ACM beoordeelt vervolgens of de toegangsvoorwaarden voldoen aan het non-discriminatiebeginsel en of de gehanteerde vergoedingen niet hoger zijn dan de kosten die noodzakelijk zijn voor het verrichten van de desbetreffende dienst, vermeerderd met een redelijke winst. De exploitant van een dienstvoorziening dient het verzoek om goedkeuring uiterlijk zes weken vóór de start van een aanbesteding van (een deel van) de HRN-concessie in. De Autoriteit Consument en Markt (ACM) beoordeelt vervolgens binnen zes weken of de voorgestelde voorwaarden en vergoedingen voldoen aan de eisen van de Spoorwegwet. Deze beoordelingstermijn kan eenmaal met maximaal zes weken worden verlengd. Indien de ACM oordeelt dat de voorwaarden of vergoedingen niet in overeenstemming zijn met de Spoorwegwet, krijgt de exploitant vier weken de gelegenheid om deze aan te passen. Na ontvangst van de aangepaste voorwaarden en vergoedingen beslist de ACM binnen drie weken alsnog op het verzoek om goedkeuring.

Bijlage 2: Marktanalyses in het buitenland

Duitsland

- Jaarlijkse marktanalyse op basis van gegevens en raadpleging van de bestaande marktpartijen Marktuntersuchung Eisenbahnen 2025
- "Monopoolcommissie" (raadgevend instituut in opdracht van de overheid) (10. Sektorgutachten Bahn 2025.pdf; 8. Sektorgutachten Bahn (2021): Wettbewerb in den Takt! – Monopolkommission)

Spanje

- ESTUDIO SOBRE LA LIBERALIZACIÓN DEL TRANSPORTE DE VIAJEROS POR FERROCARRIL: nationale studie uit 2019 door het *CNMC* naar liberalisering van reizigersvervoer per trein (toezichthouder voor concurrentie en gereguleerde markten)

Frankrijk

- Nationale studie uit 2022 over de opening voor concurrentie van passagierstreindiensten 0506-21_ART_RAPPORT CONCURRENCE_BAT4.indd door de *autorité de régulation des transports* (toezichthouder voor concurrentie in de transportsector)

Italië

- Rapport Ministero delle Infrastrutture e dei Transporti Markttoets op mogelijkheden voor intercityverbindingen in open toegang.

Bijlage 3: Overzicht van te nemen stappen en bijbehorende doorlooptijden per casus

Casus 1: decentralisatie van drie stoptreindiensten

Fase	Wat moet er gebeuren	Parallel	Verwachte doorlooptijd	Risico's/vertragende elementen	Impact risico's
0: Algemene voorbereiding	• Gekozen pakket verder afbakenen. • Gesprekken met provincies over (financiële) voorwaarden. • Afspraken over samenloop met NS. • Indien geen sprake van samenloop: Interne voorbereiding aanpassen ontwerp-besluit HRN. • Indien geen sprake van samenloop: Voorleggen ontwerp-besluit aanpassing HRN Tweede Kamer. • Indien geen sprake van samenloop: Vaststelling wijziging besluit HRN door minister.	• Eerste voorbereidingen marktconsultatie • Eerste voorbereidingen NvU	2 jaar.	• Onduidelijkheid over de precieze scope; • Trage besluitvorming binnen het Rijk en provincies • Provinciale Statenverkiezingen in maart 2027 en daaruit voortvloeiende coalitievorming. • Gesprekken met provincies over decentralisatie duren langer • Geen/onvoldoende kennis en ervaring binnen de provincies en/of IenW aanwezig; • Gesprekken met provincies leiden niet tot resultaat.	+ 0,5 – 2 jaar.

	• Opstellen convenant afspraken DO's – Rijk. • Vaststelling convenant DO's – Rijk. • Besluit minister bevoegdheid DO's. • Mandaatbesluiten DO's: penvoerder schap, besluitvorming. • Gesprekken met NS over beschikbaarheid of overdracht van materieel en personeel; afspraken over werkplaatsen en voorzieningen. • Eventueel marktanalyse.				
1: Voorbereiding aanbesteding	• NvU: opstellen en consulteren • Voorleggen NvU aan PS en vaststelling door GS. • PvE: opstellen en consulteren • Afstemming DO's aangrenzend OV. • Marktconsultatie PvE • Voorleggen PvE aan PS en vaststelling door GS. • Definitieve afspraken met NS over overdracht personeel en materieel en beschikbaarheidstelling dienstvoorzieningen.	• Opstellen programma van eisen en overige aanbestedingsstukken kunnen parallel aan elkaar lopen. • Verdere uitwerking van interfaces met ProRail, andere vervoerders en het resterende HRN.	1,5 jaar.	• Er wordt gekozen voor afzonderlijke aanbestedingsprocedures voor de drie stoptreindiensten, waardoor meer tijd nodig is voor afstemming, opstellen documenten, etc. • Extra marktconsultatie blijkt nodig. • Marktconsultatie leidt tot fundamentele wijziging in stukken. • Pakket blijkt niet aantrekkelijk genoeg voor marktpartijen.	+ 0,5 – 1 jaar.

	• Opstellen en controleren personeelsopgave. • Opstellen overige aanbestedingsstukken (o.a. concessiebesluit, overnameverplichting materieel); • Vaststellen aanbestedingsstukken GS.			• Beantwoorden van vragen en afhandelen moties door PS duurt langer. • Consultatierondes duren langer dan verwacht. • Opstellen en controleren van personeelsopgave duurt langer dan gedacht vanwege complexiteit om binnen NS-organisatie personeel toe te wijzen aan concessie(s). • Maken van afspraken over overname materieel duurt langer. • Onvoldoende gegevens beschikbaar of van onvoldoende kwaliteit. • Discussies intern over verdeling risico's. • Juridische uitgangspunten veranderen nog.	
2: Aanbestedings-procedure	• Publicatie aanbestedingsstukken; • Reguliere aanbestedingsprocedure • Drie rondes Nota van inlichtingen; • Beoordelen inschrijvingen;	• Voorbereidingen die niet afhankelijk zijn van de winnaar kunnen doorgaan; kandidaat-vervoerders kunnen plannen maken voor materieel, personeel, organisatie en ICT.	1 jaar.	• Er wordt gekozen voor een aanbestedingsprocedure die langer duurt bijv. een competitieve dialoog. • Veel vragen tijdens NvI rondes; • Het beantwoorden van vragen duurt langer dan verwacht;	+0,5 – 1 jaar.

	• Besluitvorming over de gunning; • Bezwaarperiode.			• Extra NvI-ronde nodig, bijvoorbeeld over overname personeel, over voorwaarden en prijs over te nemen materieel of over voorwaarden toegang dienstvoorzieningen; • Vertraging in bestuurlijke besluitvorming gunning; • Geen inschrijvingen of geen passende inschrijvingen; • Bezwaar tegen aanbestedingsprocedure en/of gunning;	
3: Implementatie	• Organisatie DO's voorbereiden beheer Concessie. • Personeel overnemen, werven en opleiden; • Materieel overdragen en eventueel aanpassen; • Systemen aansluiten; • Vergunningen en toelatingen regelen; • Dienstregeling en operationele processen voorbereiden.	• Opleiding, materieel, ICT, communicatie, inrichting van voorzieningen en ketentesten kunnen voor een belangrijk deel naast elkaar lopen.	1,5 jaar.	• Er moet nieuw materieel aangeschaft worden. De instroom van nieuw materieel dient, met name bij grotere aantallen, gefaseerd plaats te vinden. Hierdoor blijft tijdens de implementatiefase ook bij de aanschaf van nieuw materieel (een deel van) het bestaande materieel noodzakelijk. • Nieuw of aangepast materieel komt te laat; • Onvoldoende personeel (werven en opleiden nieuw personeel).	+0,5 – 3 jaar.

				• Opleidingscapaciteit nieuw personeel is beperkt. • Infrastructuur en bijhorende diensten zijn niet tijdig beschikbaar. • ICT-koppelingen werken niet; • Te weinig tijd voor testen en herstel.	
Totaal			**6 jaar**		

Casus 2: Stoptreinpakket Zuid-NL aanbesteed door het Rijk

Fase	Wat moet er gebeuren	Parallel	Verwachte doorlooptijd	Risico's/vertragende elementen	Impact risico's
0: Algemene voorbereiding	• Gekozen pakket verder afbakenen • Afspraken over samenloop met NS. • Indien geen sprake van samenloop: Interne voorbereiding aanpassen ontwerp-besluit HRN. • Indien geen sprake van samenloop: Voorleggen ontwerp-besluit aanpassing HRN Tweede Kamer. • Indien geen sprake van samenloop: Vaststelling wijziging besluit HRN door minister. • Kennis en ervaring binnen het Rijk verzamelen. • Eventueel (voorbereiden van) aanpassen Besluit hoofdrailnet • Gesprekken met NS over beschikbaarheid of overdracht van materieel en personeel; afspraken over	• Eerste voorbereidingen marktconsultatie; • Eerste voorbereidingen beleidsvoornemen;	1,5 jaar.	• Onduidelijkheid over de precieze scope; • Trage besluitvorming binnen het Rijk. • Onvoldoende capaciteit en/of kennis en ervaring binnen het Rijk aanwezig. • Regionale wensen van de drie betrokken provincies kunnen tot aanzienlijke scopeontwikkeling leiden, wat leidt tot vertraging in het proces.	+ 0,5 – 1 jaar.

	werkplaatsen en voorzieningen. • Eventueel marktanalyse.				
1: Voorbereiding aanbesteding	• Beleidsvoornemen: opstellen en consulteren beleidsvoornemen • Voorleggen beleidsvoornemen aan Tweede Kamer en vaststelling door minister • PvE: opstellen en consulteren • Afstemmen DO's aangrenzend OV • Marktconsultatie PvE • Voorleggen PvE aan Tweede Kamer en vaststelling door minister • Publicatie voornemen aanbesteding • Definitieve afspraken met NS over overdracht personeel en materieel en beschikbaarheidstelling dienstvoorzieningen. • Opstellen en controleren personeelsopgave. • Opstellen overige aanbestedingsstukken (o.a. concessiebesluit/ontwerp-	• Verdere uitwerking van interfaces met ProRail, andere vervoerders en het resterende HRN.	2 jaar.	• Extra marktconsultatie blijkt nodig. • Marktconsultatie leidt tot fundamentele wijziging in stukken. • Pakket blijkt niet aantrekkelijk genoeg voor marktpartijen. • Beantwoorden van vragen en afhandelen moties door Tweede Kamer duurt langer. • Consultatierondes duren langer dan verwacht. • Opstellen en controleren van personeelsopgave duurt langer dan gedacht vanwege complexiteit om binnen NS-organisatie personeel toe te wijzen aan concessie(s). • Maken van afspraken over overname materieel duurt langer. • Onvoldoende gegevens beschikbaar of van onvoldoende kwaliteit.	+ 0,5 – 1,5 jaar.

	concessie, overnameverplichting materieel); • Voorleggen ontwerp-concessie/concessiebesluit aan Eerste en Tweede Kamer. • Vaststellen aanbestedingsstukken door minister.			• Discussies intern over verdeling risico's. • Juridische uitgangspunten veranderen nog. • Onvoldoende kennis en/of capaciteit binnen het Rijk voor het uitwerken van de aanbestedingsstukken. • Afstemming met DO's over aangrenzend OV loopt moeilijk.	
2: Aanbestedings-procedure	• Publicatie aanbestedingsstukken • Reguliere aanbestedingsprocedure • Drie nota van inlichtingen rondes • Beoordelen inschrijvingen; • Besluitvorming over de gunning • Bezwaarperiode.	• Voorbereidingen die niet afhankelijk zijn van de winnaar kunnen doorgaan; kandidaat-vervoerders kunnen plannen maken voor materieel, personeel, organisatie en ICT.	1 jaar.	• Weinig ervaring met het doorlopen van aanbestedingsprocedures. • Er wordt gekozen voor een aanbestedingsprocedure die langer duurt bijv. een competitieve dialoog. • Veel vragen tijdens NvI rondes, bijvoorbeeld over overname personeel, over voorwaarden en prijs over te nemen materieel of over voorwaarden toegang dienstvoorzieningen;	+0,5 – 1 jaar.

				• Het beantwoorden van vragen duurt langer dan verwacht; • Extra NvI-ronde nodig; • Vertraging in bestuurlijke besluitvorming gunning; • Geen inschrijvingen of geen passende inschrijvingen; • Bezwaar tegen aanbestedingsprocedure en/of gunning;	
3: Implementatie	• Organisatie Rijk voorbereiden beheer Concessie. • Personeel overnemen, werven en opleiden; • Materieel overdragen en eventueel aanpassen; • Systemen aansluiten; • Vergunningen en toelatingen regelen; • Dienstregeling en operationele processen voorbereiden.	• Opleiding, materieelwerk, ICT, communicatie, inrichting van voorzieningen en ketentesten kunnen voor een belangrijk deel naast elkaar lopen.	1,5 jaar.	• Er moet nieuw materieel aangeschaft worden; • Nieuw of aangepast materieel komt te laat; • Onvoldoende personeel (werven en opleiden nieuw personeel). • Opleidingscapaciteit nieuw personeel is beperkt. • Infrastructuur en bijhorende diensten zijn niet tijdig beschikbaar. • ICT-koppelingen werken niet; • Te weinig tijd voor testen en herstel.	+0,5 – 2 jaar.
Totaal			**6 jaar**		

Casus 3: Corridor NoordOost aanbesteed door het Rijk

Fase	Wat moet er gebeuren	Parallel	Verwachte doorlooptijd	Risico's/vertragende elementen	Scenario 2 (Negatief)
0: Algemene voorbereiding	• Gekozen pakket verder afbakenen • Interne voorbereiding aanpassen ontwerp-besluit HRN. • Voorleggen ontwerp-besluit aanpassing HRN Tweede Kamer. • Vaststelling wijziging besluit HRN door minister. • Kennis en ervaring binnen het Rijk verzamelen. • Gesprekken met NS over beschikbaarheid of overdracht van materieel en personeel; afspraken over werkplaatsen en voorzieningen. • Eventueel marktanalyse.	• Eerste voorbereidingen marktconsultatie; • Eerste voorbereidingen beleidsvoornemen;	2 jaar.	• Onduidelijkheid over de precieze scope • Onvoldoende zicht op wat moet worden afgesplitst; • Trage besluitvorming binnen het Rijk. • Onvoldoende kennis en ervaring binnen het Rijk aanwezig.	+ 0,5 – 1 jaar.
1: Voorbereiding aanbesteding	• Beleidsvoornemen: opstellen en consulteren beleidsvoornemen	• Opstellen programma van eisen en overige aanbestedingsstukken	2 jaar.	• Extra marktconsultatie blijkt nodig.	+ 0,5 – 1,5 jaar.

	• Voorleggen beleidsvoornemen aan Tweede Kamer en vaststelling door minister • PvE: opstellen en consulteren • Marktconsultatie PvE • Voorleggen PvE aan Tweede kamer en vaststelling door minister. • Publicatie voornemen aanbesteding • Definitieve afspraken met NS over overdracht personeel en materieel en beschikbaarheidstelling dienstvoorzieningen. • Opstellen en controleren personeelsopgave. • Opstellen overige aanbestedingsstukken (o.a. concessiebesluit/ontwerp-concessie, overnameverplichting materieel); • Voorleggen ontwerp-concessie/concessiebesluit aan eerste en tweede kamer.	kunnen parallel aan elkaar lopen. • Verdere uitwerking van interfaces met ProRail, andere vervoerders en het resterende HRN.		• Marktconsultatie leidt tot fundamentele wijziging in stukken. • Pakket blijkt niet aantrekkelijk genoeg voor marktpartijen. • Beantwoorden van vragen en afhandelen moties door tweede kamer duurt langer. • Consultatierondes duren langer dan verwacht. • Opstellen en controleren van personeelsopgave duurt langer dan gedacht vanwege complexiteit om binnen NS-organisatie personeel toe te wijzen aan concessie(s). • Maken van afspraken over overname materieel duurt langer. • Onvoldoende gegevens beschikbaar of van onvoldoende kwaliteit. • Discussies intern over verdeling risico's. • Juridische uitgangspunten veranderen nog.	

	• Vaststellen aanbestedingsstukken door minister. 			• Onvoldoende (regionale) kennis binnen het Rijk voor het uitwerken van de aanbestedingsstukken.	
2: aanbestedings-procedure	• Publicatie aanbestedingsstukken; • Aanbestedingsprocedure met ruimte voor dialoog; • Drie nota van inlichtingen rondes; • Beoordelen inschrijvingen; • Besluitvorming over de gunning; • Bezwaarperiode.	• Voorbereidingen die niet afhankelijk zijn van de winnaar kunnen doorgaan; kandidaat-vervoerders kunnen plannen maken voor materieel, personeel, organisatie en ICT.	1 jaar.	• Weinig ervaring met het doorlopen van aanbestedingsprocedures. • Veel vragen tijdens NvI rondes, bijvoorbeeld over overname personeel, over voorwaarden en prijs over te nemen materieel of over voorwaarden toegang dienstvoorzieningen; • Het beantwoorden van vragen duurt langer dan verwacht; • Extra NvI-ronde nodig; • Vertraging in bestuurlijke besluitvorming gunning; • Geen inschrijvingen of geen passende inschrijvingen; • Bezwaar tegen aanbestedingsprocedure en/of gunning;	+0,5 – 1 jaar.

3: Implementatie	• Organisatie Rijk voorbereiden beheer Concessie. • Personeel overnemen, werven en opleiden; • Materieel overdragen en eventueel aanpassen; • Systemen aansluiten; • Vergunningen en toelatingen regelen; • Dienstregeling en operationele processen voorbereiden.	• Opleiding, materieelwerk, ICT, communicatie, inrichting van voorzieningen en ketentesten kunnen voor een belangrijk deel naast elkaar lopen.	1,5 jaar.	• Er moet nieuw materieel aangeschaft worden; • Nieuw of aangepast materieel komt te laat; • Onvoldoende personeel (werven en opleiden nieuw personeel). • Opleidingscapaciteit nieuw personeel is beperkt. • Infrastructuur en bijhorende diensten zijn niet tijdig beschikbaar. • ICT-koppelingen werken niet; • Te weinig tijd voor testen en herstel.	+0,5 – 2 jaar.
Totaal			**6,5 jaar**		

Casus 4a: aanbesteden resterende HRN

Fase	Wat moet er gebeuren	Parallel	Verwachte doorlooptijd	Risico's/vertragende elementen	Scenario 2 (Negatief)
0: Algemene voorbereiding	• Gekozen pakket verder afbakenen • Kennis en ervaring binnen het Rijk verzamelen. • Interne voorbereiding aanpassen ontwerp-besluit HRN[18]. • Voorleggen ontwerp-besluit aanpassing HRN Tweede Kamer. • Vaststelling wijziging besluit HRN door minister. • Gesprekken met NS over beschikbaarheid of overdracht van materieel en personeel; afspraken over werkplaatsen en voorzieningen. • Eventueel marktanalyse.	• Eerste voorbereidingen marktconsultatie; • Eerste voorbereidingen beleidsvoornemen;	2 jaar.	• Onduidelijkheid over de precieze scope • Onvoldoende zicht op wat moet worden afgesplitst; • Trage/additionele besluitvorming binnen het Rijk. • Onvoldoende kennis en ervaring binnen het Rijk aanwezig.	+ 0,5 – 1 jaar.
1: Voorbereiding aanbesteding	• Beleidsvoornemen: opstellen en consulteren beleidsvoornemen	• Opstellen programma van eisen en overige aanbestedingsstukken	2 jaar.	• Extra marktconsultatie blijkt nodig.	+ 0,5 – 1,5 jaar.

[18] Het resterende pakket van het HRN wordt in casussen 1 (indien geen sprake van samenloop), 2 en 3 al meegenomen bij een aanpassing van het HRN-besluit.

	• Voorleggen beleidsvoornemen aan Tweede Kamer en vaststelling door minister • PvE: opstellen en consulteren • Marktconsultatie PvE • Voorleggen PvE aan Tweede kamer en vaststelling door minister. • Publicatie voornemen aanbesteding • Gesprekken met NS over beschikbaarheid of overdracht van materieel en personeel; afspraken over werkplaatsen en voorzieningen; • Definitieve afspraken met NS over overdracht personeel en materieel en beschikbaarheidstelling dienstvoorzieningen. • Opstellen en controleren personeelsopgave. • Opstellen overige aanbestedingsstukken (o.a. concessiebesluit/ontwerp-concessie,	kunnen parallel aan elkaar lopen. • Verdere uitwerking van interfaces met ProRail, andere vervoerders en het resterende HRN.		• Marktconsultatie leidt tot fundamentele wijziging in stukken. • Pakket blijkt niet aantrekkelijk genoeg voor marktpartijen. • Beantwoorden van vragen en afhandelen moties door tweede kamer duurt langer. • Consultatierondes duren langer dan verwacht. • Opstellen en controleren van personeelsopgave duurt langer dan gedacht vanwege complexiteit. • Maken van afspraken over overname materieel duurt langer. • Onvoldoende gegevens beschikbaar of van onvoldoende kwaliteit. • Discussies intern over verdeling risico's. • Juridische uitgangspunten veranderen nog. • Onvoldoende (regionale) kennis binnen het Rijk voor het uitwerken van de aanbestedingsstukken.	

	overnameverplichting materieel); • Voorleggen ontwerp-concessie/concessiebesluit aan eerste en tweede kamer. • Vaststellen aanbestedingsstukken door minister.				
2: aanbestedings-procedure	• Publicatie aanbestedingsstukken; • Aanbestedingsprocedure met ruimte voor dialoog; • Drie nota van inlichtingen rondes; • Beoordelen inschrijvingen; • Besluitvorming over de gunning; • Bezwaarperiode.	• Voorbereidingen die niet afhankelijk zijn van de winnaar kunnen doorgaan; kandidaat-vervoerders kunnen plannen maken voor materieel, personeel, organisatie en ICT.	1 jaar.	• Weinig ervaring met het doorlopen van aanbestedingsprocedures. • Veel vragen tijdens NvI rondes, bijvoorbeeld over overname personeel, over voorwaarden en prijs over te nemen materieel of over voorwaarden toegang dienstvoorzieningen; • Het beantwoorden van vragen duurt langer dan verwacht; • Extra NvI-ronde nodig; • Vertraging in bestuurlijke besluitvorming gunning; • Geen inschrijvingen of geen passende inschrijvingen; • Bezwaar tegen aanbestedingsprocedure en/of gunning;	+0,5 – 1 jaar.

3: Implementatie	• Organisatie Rijk voorbereiden beheer Concessie. • Personeel overnemen, werven en opleiden; • Materieel overdragen en eventueel aanpassen; • Systemen aansluiten; • Vergunningen en toelatingen regelen; • Dienstregeling en operationele processen voorbereiden.	• Opleiding, materieelwerk, ICT, communicatie, inrichting van voorzieningen en ketentesten kunnen voor een belangrijk deel naast elkaar lopen.	1,5 jaar.	• Er moet nieuw materieel aangeschaft worden; • Nieuw of aangepast materieel komt te laat; • Onvoldoende personeel (werven en opleiden nieuw personeel). • Opleidingscapaciteit nieuw personeel is beperkt. • Infrastructuur en bijhorende diensten zijn niet tijdig beschikbaar. • ICT-koppelingen werken niet; • Te weinig tijd voor testen en herstel.	+0,5 – 2 jaar.
Totaal			**6,5 jaar**		

Casus 4b: onderhandse gunning resterende HRN-pakket

Fase	Wat moet er gebeuren	Parallel	Verwachte doorlooptijd	Risico's/vertragende elementen	Scenario 2 (Negatief)
0: Algemene voorbereiding	• Onderbouwing onderhandse gunning. • Europese Commissie inlichten onderhandse gunning. • Eventueel marktanalyse	• Voorbereidingen beleidsvoornemen	1 jaar.	• Onduidelijkheid over de precieze scope resterende pakket; • Trage besluitvorming binnen het Rijk; • De uitkomst van de marktanalyse leidt tot aanzienlijke wijziging van het onderhandse te gunnen pakket omdat meer delen in open toegang gereden kunnen/zullen worden. Deze wijziging en de gevolgen daarvan zorgen voor vertraging in het proces. • EC/andere belanghebbenden zijn het niet eens met onderbouwing onderhandse gunning.	+0,5 – 1 jaar
1: Voorbereiding onderhandse gunning	• Beleidsvoornemen: opstellen en consulteren beleidsvoornemen • Voorleggen beleidsvoornemen aan	• Opstellen programma van eisen en ontwerp-concessie kunnen parallel lopen.	2 jaar.	• Uit consultatie PvE en ontwerpconcessie komen veel meer opmerkingen/vragen dan verwacht.	+0,5 – 1 jaar

	Tweede Kamer en vaststelling door minister • Opstellen PvE en onderhandelingen met NS. • Uitvoeren financiële toets, waaronder staatssteun-/compensatievraagstukken. • Consulteren PvE • Voorleggen PvE aan Tweede Kamer en vaststelling door minister. • Publicatie voornemen onderhandse gunning			• Onderhandelingen met NS lopen moeizaam. • NS accepteert Concessie niet onvoorwaardelijk. • Beantwoorden van vragen en afhandelen moties door Tweede Kamer duurt langer. • Bezwaar tegen onderhandse gunning aan NS. • Onderdelen uit andere percelen moeten toch nog in het HRN	
2. Uitwerking (ontwerp)concessie	• Opstellen ontwerp-concessie en onderhandelingen met NS. • Consulteren ontwerp-concessie. • Voorleggen ontwerp-concessie aan Eerste en Tweede Kamer. • Vaststellen ontwerp-concessie door minister. • NS accepteert concessie onvoorwaardelijk.		1 jaar	• Onderhandelingen met NS duren langer • Behandeling en opvolging Tweede Kamer duurt langer • NS accepteert concessie niet	+0,5 – 1 jaar
3: Implementatie	• Implementatie nieuwe HRN-concessie (aangepaste scope)	Opleiding, materieel, ICT, communicatie, inrichting van voorzieningen en ketentesten	1 jaar.	• Samenloop met andere aanbestede concessies is door kortere	+0,5 – 3 jaar

	• Dienstregeling en operationele processen voorbereiden • Aanvullende eisen concessie t.o.v. vorige concessie.	kunnen voor een belangrijk deel naast elkaar lopen.		implementatietijd niet geborgd. • Onvoldoende (reserve)materieel beschikbaar • Onvoldoende personeel beschikbaar (vanwege afsplitsing) • Onvoldoende tijd voor implementatie van nieuwe/ aangepaste eisen.	
Totaal			**5 jaar**		