

## **Onderzoeksoopdracht scenario's naar de ordening op het spoor op de langere termijn**

### **Onderzoek**

In de reactie op het rapport van de parlementaire enquête Fyra heeft het kabinet toegezegd vier hoofdscenario's voor de ordening op het spoor op de langere termijn na 2024 uit te werken. Op basis van de uitgewerkte scenario's moeten conclusies kunnen worden getrokken over de meest effectieve borging van het publieke belang van goed en betaalbaar spoorvervoer en de mate van marktwerking die daarmee consistent is.

### **Onderzoeksleiders**

Om de onafhankelijkheid te borgen wordt het onderzoek geleid door twee onafhankelijke onderzoeksleiders Hans van der Vlist en Peter van den Berg. De onderzoeksleiders bepalen zowel de inhoud als proces van het onderzoek en zij kunnen in het kader van hun onafhankelijkheid eigenstandig beslissen om een nadere verdiepingsslag maken. Zij zijn daarbij geen verantwoording schuldig. Zij zullen onafhankelijke onderzoeksbureaus inzetten bij het verder uitwerken van de opdracht en hebben daar ook een aanzienlijk budget voor meegekregen. De onderzoeksleiders hebben de verantwoordelijkheid om uiterlijk in maart 2017 met een rapport te komen. De onderzoeksleiders staan daarmee op afstand van het departement. Onder deze voorwaarden zijn de onderzoeksleiders akkoord gegaan met de opdracht. Opdrachtgever vanuit de ministeries IenM, Financiën en EZ zijn achtereenvolgens de DG Bereikbaarheid Mark Frequin (voorzitter), de Directeur Financiering Helmer Vossers en de Chief Economist Focco Vijselaar.

### **Secretariaat**

De heren Van der Vlist en Van den Berg worden ondersteund door een secretariaat bestaande uit (beleids-)medewerkers vanuit IenM, FIN en EZ. Het secretariaat ondersteunt bij de werkzaamheden ten behoeve van de opdracht, en is voor die werkzaamheden enkel verantwoording schuldig aan de heren Van der Vlist en Van den Berg. De bemensing van het secretariaat wordt na voordracht van de ministeries door de heren Van der Vlist en Van den Berg vastgesteld.

In de bijlage bij deze onderzoeksoopdracht wordt uitgebreider ingegaan op de onderzoeksvraag (onder A.) en worden de uitgangspunten bij de uitvoer van het onderzoek (onder B.) beschreven.

## **Bijlage van de onderzoeksopdracht**

### **A. Onderzoeksvraag**

#### **1. Aanleiding en context**

Op 28 oktober 2015 heeft de parlementaire enquêtecommissie Fyra (hierna: Commissie) haar rapport "De reiziger in de kou" gepresenteerd. In haar rapport doet de Commissie aanbevelingen. Een aantal aanbevelingen heeft betrekking op de (markt)ordering op het spoor. De Commissie doet de aanbeveling om tijdig de mogelijkheden in kaart te brengen tot invulling van de vervoersconcessie op het hoofdrailnet na 2024 (aanbeveling 2). De Commissie beveelt daarnaast aan om, uitgaande van het algemeen belang van goed openbaar vervoer en een verantwoorde besteding van publieke middelen, een expliciete keuze te maken voor de mate van marktwerking op het spoor en vraagt daarbij een aantal scenario's uit te werken (aanbeveling 3).

Op 29 april 2016 heeft het kabinet haar reactie op het rapport van de Commissie aan de Tweede Kamer gestuurd. Daarin neemt het kabinet de aanbeveling over om scenario's uit te werken voor de ordering op het spoor op de langere termijn (na 2024). Naar aanleiding van het debat op 22 juni jl. over de kabinetsreactie op de aanbevelingen van de Fyra heeft de Tweede Kamer twee moties aangenomen. In de motie van Kamerlid Van Veldhoven<sup>1</sup> wordt de regering verzocht om de directie Spoor van ACM te vragen advies uit te brengen over de verschillende scenario's. In reactie op deze motie heeft de Staatssecretaris van IenM dat zij ACM gaat vragen vanuit haar mededingingsverantwoordelijkheid betrokken te zijn bij de opdracht. De motie van Kamerleden De Boer en Hoogland<sup>2</sup> verzoekt de regering om het onderzoek naar de scenario's uit te laten voeren door een onafhankelijk onderzoeksbureau en de opdrachtformulering aan dat bureau te delen met de Tweede Kamer. In de reactie op deze motie heeft de Staatssecretaris van IenM aangegeven dat de regering ervoor zorgt dat de uitwerking onafhankelijk plaatsvindt, dat niet wordt aangekoerst op één scenario en dat gebruik gemaakt wordt van informatie van onderzoeksbureaus.

Daarnaast heeft de Tweede Kamer naar aanleiding van de onregelmatigheden bij de aanbesteding van het openbaar vervoer in Limburg in 2015 een tweetal moties aangenomen waarin de gewenste positionering van alle onderdelen van NS en zijn activiteiten (o.a. stations en materieel) aan de orde komt. In de motie van Kamerleden De Boer en Van Veldhoven<sup>3</sup> wordt de regering verzocht de toekomstbestendigheid van de huidige vervlechting van NS-activiteiten te onderzoeken. In de motie van Kamerleden Dik-Faber en Hoogland<sup>4</sup> wordt de regering verzocht de voor- en nadelen van de huidige positionering van NS en mogelijke optimalisaties en alternatieven in kaart te brengen, en de positionering van spoorbedrijven in andere EU-lidstaten te worden betrokken.

Het uit te voeren onderzoek betreft het uitwerken van de verschillende scenario's. Daarbij dienen ook de moties te worden betrokken.

---

<sup>1</sup> *Kamerstukken II*, 2015–2016, 33 678, nr. 19

<sup>2</sup> *Kamerstukken II*, 2015–2016, 33 678, nr. 22

<sup>3</sup> *Kamerstukken II*, 2014/15, 28 165 en 29 984, nr. 213

<sup>4</sup> *Kamerstukken II*, 2014/15, 28 165 en 29 984, nr. 214

## **2. Onderzoekopdracht**

Het onderzoek bestaat uit het uitwerken van vier hoofdscenario's voor de ordening op het spoor op de langere termijn, na het aflopen van de huidige vervoersconcessie op het hoofdrailnet na 2024. In de scenario's wordt gevarieerd met de mate van marktwerking (onderhands gunnen of openbaar aanbesteden) en de omvang van het hoofdrailnet waarbij de HSL-zuid al dan niet onderdeel van het hoofdrailnet uitmaakt. De scenario's worden vergeleken met de huidige ordening op het spoor (0-situatie). In het onderzoek moet rekening worden gehouden met de Europese wettelijke kaders waaronder het vierde spoorwegpakket. Onderdeel van het onderzoek is een beschrijving van de ordening en de positionering van spoorbedrijven in een aantal andere EU-lidstaten en landen.

Op basis van de uitgewerkte scenario's moeten conclusies kunnen worden getrokken over de meest effectieve borging van het publieke belang van goed en betaalbaar spoorvervoer en de mate van marktwerking die daarmee consistent is. In elk van de scenario's moet ook duidelijk worden wat verwacht wordt van alle partijen en van (de sturing door) de overheid, waarbij ook aandacht wordt besteed aan de (verschillende) rollen van de overheid. De onderstaande beschrijving van het onderzoek is gebaseerd op de kabinetsreactie. De specifieke vraagstukken die bij de scenario's zijn beschreven, zijn vraagstukken die bij de departementen opkwamen bij het nader uitwerken van de onderzoekopdracht.

### **a. Uitgangspunten bij het onderzoek**

Bij het uitwerken van de scenario's geldt een aantal uitgangspunten zoals opgenomen in de kabinetsreactie in reactie op het rapport van de parlementaire enquête Fyra:

- het gebruik van de bestaande hoofdspoorweginfrastructuur (hierna: spoornetwerk) door zowel het goederenvervoer als het personenvervoer;
- een infrastructuurbeheerder die onafhankelijk van vervoerders zijn werk doet;
- Nederland wil competitief zijn in het Europese speelveld met een Nederlandse spoorvervoerder.

Bij het onderzoek gelden verder de volgende startpunten:

- De railinfrastructuur bestaat uit de fysiek aanwezige rails en de spoorprojecten die volgens het MIRT voor 2025 zijn uitgevoerd, dit geldt analoog ook voor het beveiligingssysteem ERTMS.
- Qua wetgeving wordt uitgegaan van de huidige wet- en regelgeving. Europese ontwikkelingen en akkoorden (zoals het vierde Spoorpakket) waarvan de vormgeving op dit moment duidelijk is, worden meegenomen. Daarbij wordt de status van de afspraken in het rapport aangegeven.
- 

### **b. Uit te werken scenario's**

In het onderzoek worden de volgende scenario's uitgewerkt en vergeleken met de huidige situatie op het spoor. In de 0-situatie wordt het hoofdrailnet inclusief de HSL-zuid onderhands aan NS gegend en de huidige gedecentraliseerde treindiensten worden openbaar aanbesteed.

Voor de vier hoofdscenario's inclusief de varianten binnen die scenario's worden de effecten in kaart gebracht ten opzichte van de 0-situatie aan de hand van de lijst met elementen onder hoofdstuk 2c. Bij de uitwerking van alle scenario's wordt aandacht besteed aan de positie van stations.

Belangrijk is om bij de uitwerking van scenario's 2 en 3 niet alleen aandacht te besteden aan de verschillen tussen scenario's, maar ook specifiek aan de verschillen tussen varianten binnen de scenario's. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de gevolgen van het wel of niet opnemen van de HSL-zuid in het hoofdrailnet. Hetzelfde geldt voor de verschillen tussen varianten aan de hand van de elementen onder alinea c.

## **1. Onderhandse gunning van het vervoer over het gehele spoornetwerk aan NS**

In dit scenario worden alle gedecentraliseerde treindiensten weer gecentraliseerd en wordt het gehele spoornet onderhands gegend aan NS.

De situatie in Nederland ziet er bij dit scenario als volgt uit:

- Al het spoor in Nederland wordt bereden door NS.

- Het ministerie van Infrastructuur en Milieu geeft hiervoor een vervoerconcessie uit voor het totale spoor.
- Deze concessie wordt – binnen de grenzen van de Europese regelgeving en het vierde spoorpakket in het bijzonder – onderhands gegund voor langere tijd.
- Aanbestedingen van decentraal openbaar vervoer betreffen alleen nog bus, tram en metro.

*Specifieke vraagstukken die bij dit scenario opkomen zijn:*

- Wat zijn de grenzen die de (Europese) regelgeving en het vierde spoorpakket in het bijzonder stelt aan de onderhandse gunning aan NS in dit scenario?
- Hoe dient de aansturing van NS in dit scenario plaats te vinden om de prikkels voor het verbeteren van de dienstverlening te behouden?
- Wat betekent dit scenario voor de samenwerking in het openbaar vervoer in de regio en hoe worden de belangen van decentrale overheden geborgd?

## **2. Onderhandse gunning van het vervoer op een hoofdrailnet aan NS en openbare aanbesteding van de gedecentraliseerde treindiensten waarbij gevarieerd wordt in de omvang van het hoofdrailnet<sup>5</sup>.**

Variëren met de omvang van het hoofdrailnet betekent uitwerking van het scenario dat:

- a. het hoofdrailnet onderhands aan NS wordt gegund, en de HSL-zuid en de decentrale treindiensten openbaar worden aanbesteed;
- b. het hoofdrailnet onderhands aan NS wordt gegund, de HSL-zuid openbaar wordt aanbesteed, en een aantal aanvullende treindiensten worden gedecentraliseerd en openbaar worden aanbesteed<sup>6</sup>.

De situatie in Nederland ziet er bij dit scenario als volgt uit:

- Er is een hoofdrailnet in Nederland, de omvang van dit hoofdrailnet varieert in de bovengenoemde varianten.
  - a) Het hoofdrailnet heeft dezelfde omvang als in 2020, behalve de HSL-zuid.
  - b) Het hoofdrailnet is kleiner dan in 2020 en zonder de HSL-zuid.
- Het ministerie van Infrastructuur en Milieu geeft voor het hoofdrailnet een vervoerconcessie uit. Deze concessie wordt – binnen de grenzen van de Europese regelgeving en het vierde spoorpakket in het bijzonder – onderhands gegund aan NS voor langere tijd.
- De HSL-zuid wordt door het ministerie van Infrastructuur openbaar aanbesteed.
- Het vervoer over de regionale spoorlijnen wordt door de decentrale overheden aanbesteed. In variant b worden lijnen / delen van het huidige hoofdrailnet gedecentraliseerd.

*Specifieke vraagstukken die bij dit scenario opkomen zijn:*

- Wat zijn de grenzen die de (Europese) regelgeving en het vierde spoorpakket in het bijzonder stelt aan de onderhandse gunning aan NS in dit scenario?
- Hoe dient de aansturing van NS in dit scenario plaats te vinden om de prikkels voor het verbeteren van de dienstverlening te behouden?
- Welke delen van het hoofdrailnet zouden logisch zijn om te overwegen bij variant b?

## **3. Openbare aanbesteding van het vervoer op een hoofdrailnet en van de gedecentraliseerde treindiensten aan (private) vervoersmaatschappijen waarbij gevarieerd wordt in de omvang van het hoofdrailnet.**

Variëren met de omvang van het hoofdrailnet betekent uitwerking van het scenario dat:

- a. het hoofdrailnet inclusief de HSL-zuid openbaar wordt aanbesteed net als de gedecentraliseerd treindiensten;
- b. het hoofdrailnet, de HSL-zuid en de gedecentraliseerde treindiensten separaat openbaar worden aanbesteed;

---

<sup>5</sup> De situatie waarin het hoofdrailnet inclusief HSL-zuid onderhands wordt gegund en de in 2020 gedecentraliseerde lijnen worden aanbesteedt, is de 0-situatie en komt daarom niet expliciet bij scenario 2 terug.

<sup>6</sup> Het gaat om een aanname en het is niet relevant welke treindiensten dit zijn.

- c. Een aantal aanvullende treindiensten worden gedecentraliseerd en openbaar aanbesteed<sup>7</sup>. Het hoofdrailnet en de HSL-zuid worden separaat openbaar aanbesteed.

De situatie in Nederland ziet er bij dit scenario als volgt uit:

- Er is een hoofdrailnet in Nederland, de omvang van dit hoofdrailnet varieert in de bovengenoemde varianten:
  - a) Het hoofdrailnet heeft dezelfde omvang als in 2020;
  - b) Het hoofdrailnet heeft dezelfde omvang als in 2020, behalve de HSL-zuid;
  - c) Het hoofdrailnet is kleiner dan in 2020 en zonder de HSL-zuid.
- Het ministerie van Infrastructuur en Milieu geeft voor het hoofdrailnet een vervoerconcessie uit. Deze concessie wordt openbaar aanbesteed.
- In de varianten b en c wordt de HSL-zuid door het ministerie van Infrastructuur apart openbaar aanbesteed.
- De gedecentraliseerde treindiensten worden door de decentrale overheden aanbesteed. In variant c worden aanvullende lijnen/ delen van het huidige hoofdrailnet gedecentraliseerd.

*Specifieke vraagstukken die bij dit scenario opkomen zijn:*

- De technische kenmerken van het (huidige) Nederlandse spoornetwerk wat betreft voltage en beveiligingssysteem zijn anders in vergelijking met de technische kenmerken van spoornetwerken in het buitenland. In hoeverre is dit feit van invloed op de mogelijkheden om aan te besteden?
- Wat betekent het openbaar aanbesteden van alle treindiensten voor NS (materieel, personeel etc.) en voor de aandeelhouder?

#### **4. Openbare aanbesteding van het vervoer op het gehele spoornetwerk dat in meerdere kavels<sup>8</sup> is opgedeeld aan (private) vervoersmaatschappijen.**

Dit scenario behelst in de kern een verdere uitwerking van de opdeling van het spoornetwerk in kavels op het niveau van a.) producten, b.) corridors of c.) regio's. De Quick Scan van het vierde spoorwegpakket dat Rebel in 2013 voor IenM heeft uitgevoerd moet als uitgangspunt worden genomen en verder worden uitgewerkt.<sup>9</sup> In dit scenario bestaat het hoofdrailnet als zodanig niet meer. Bij de uitwerking van de opdeling in kavels worden ook inzichten uit het buitenland betrokken.

Naast het opdelen van het gehele spoornetwerk in meerdere kavels dient bij dit scenario ook de positie van de stations betrokken te worden. Hierbij wordt gekeken naar de effecten zoals ook in het onderzoek naar de verandering van posities van partijen op de stations<sup>10</sup> is gedaan, en wordt per type splitsing (producten, corridors en regio's) in beeld gebracht welke opties er zijn voor eigendom en exploitatie. De positie van stations worden volgens de volgende varianten meegenomen, waarbij de effecten in kaart worden gebracht:

1. in het geval de stations als geheel worden ondergebracht bij één vervoerspartij en wat dit betekent voor dit scenario.
2. in het geval de stations in de concessie van een kavel worden opgenomen.
3. in het geval de stations geheel onder ProRail gaan vallen.

De situatie in Nederland ziet er bij dit scenario als volgt uit:

- Er is geen hoofdrailnet in Nederland.
- Het vervoer over het spoor in Nederland wordt verdeeld in:
  - a. producten (zoals stoptreindiensten en intercity's),
  - b. corridors (zoals A2-corridor, Den Haag/Rotterdam / Arnhem etc.), of

---

<sup>7</sup> Het gaat om een aanname en het is niet relevant welke treindiensten dit zijn.

<sup>8</sup> Bijvoorbeeld splitsing op het niveau van producten, corridors of regio's. Zie onderzoek Quick scan impactanalyse van het Vierde Spoorwegpakket, Rebel (2013). Zie *Kamerstukken II*, 2013/14, 33 546, nr. 12, blg-262736

<sup>9</sup> Het gaat hier niet specifiek om een besluit hoe de kavels eruit moeten zien.

<sup>10</sup> Onderzoek Beoordeling van gevolgen van veranderingen in de posities van relevante partijen op stations, Ecorys, 2014

- c. regio's (bijvoorbeeld noord-west, zuid-west, zuid, oost en noord-oost).
- De concessies worden openbaar aanbesteed.
- Het beheer van de stations wordt als volgt vormgegeven:
  - Bij variant 1 wordt het beheer van de stations separaat van het vervoer in concessie uitgegeven.
  - Bij variant 2 wordt het beheer van de stations meegenomen in de verschillende varianten a tot en met c.
  - Bij variant 3 worden de stations geheel onderdeel van ProRail.

*Specifieke vraagstukken die bij dit scenario opkomen zijn:*

- Wat is het gevolg van verkaveling voor concessieoverstijgende problematiek zoals uniformering van tarieven en innovaties? Hoe kan hiermee omgegaan worden?
- Wat zijn de gevolgen van de verschillende varianten voor de stations voor reizigers (reisaanbod, overstappen etc.), overheden en de infrastructuurbeheerder?
- Wat betekent het openbaar aanbesteden van alle treindiensten voor NS (materieel, personeel etc.) en voor de aandeelhouder?
- De technische kenmerken van het (huidige) Nederlandse spoornetwerk wat betreft voltage en beveiligingssysteem zijn anders in vergelijking met de technische kenmerken van spoornetwerken in het buitenland. In hoeverre is dit feit van invloed op de mogelijkheden om aan te besteden?

### **c. Per scenario inzichtelijk te maken elementen**

Bij de uitwerking van de scenario's worden in ieder geval de volgende elementen inzichtelijk gemaakt (conform Kamerbrief):

- a. Wat zijn de effecten voor de reiziger van zijn reis van deur-tot-deur? Maak o.a. inzichtelijk welk effect een scenario heeft op de kwaliteit van het vervoersproduct (bv. snel en toegankelijk vervoer naar de uiteindelijke bestemming), en de betaalbaarheid van het vervoersproduct (bv. gaan of moeten de kosten van het kaartje omhoog?).
- b. Wat zijn de effecten op de uitvoering van het vervoer? Maak o.a. inzichtelijk welk effect een scenario heeft op de dienstregeling (complexiteit, aansluitingen etc.) en maak inzichtelijk wat het effect is op de samenwerking tussen vervoerders.
- c. Wat is het effect op de robuustheid van het spoornetwerk? Maak o.a. inzichtelijk wat een scenario betekent voor het reageren op verstoringen en benutting van het spoor.
- d. Welke mogelijkheid biedt elk van de scenario's tot adaptiviteit en innovatie? Hoe kan ingespeeld worden op nieuwe ontwikkelingen en veranderende eisen (o.a. van de reiziger) en groei van de vervoersvraag? Betrek daarbij ook mogelijke toekomstbeelden voor de vraag van het spoorvervoer.<sup>11</sup>
- e. Wat zijn de consequenties voor de relatie tussen spoorvervoerders en infrastructuurbeheerder?
- f. Wat zijn de consequenties voor NS (o.a. personeel en materieel) en voor andere vervoerders? Wat is de gewenste positionering van de onderdelen van NS en zijn activiteiten waaronder de stations?<sup>12</sup>
- g. Wat zijn de (financiële) effecten (korte en lange termijn) op de Rijksbegroting (zowel aandeelhouder als concessieverlener), decentrale overheden en de gebruiker? .
- h. Wat zijn de effecten in elk van de scenario's op het gelijke speelveld tussen vervoerders? Op welke wijze kan een gelijk speelveld geborgd worden?
- i. Wat voor mogelijkheden tot sturing heeft de overheid tot haar beschikking en met welke instrumenten (bijvoorbeeld aandeelhoudersrol)? Denk hierbij zowel aan de mogelijkheid om te sturen op ad hoc opkomende als meer lange termijn wensen.
- j. Wat betekent een scenario voor de vereiste transitiefase? Maak het verwachte transitiepad en de daarbij behorende transitiekosten en transitietijd bij elk scenario inzichtelijk. Maak tevens de effecten inzichtelijk op de uitvoering van het vervoer tijdens de transitiefase.

<sup>11</sup> Bijvoorbeeld aan de hand van de WLO-scenario's (Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving 2015) en toekomstbeelden uit het project Toekomstbeeld OV dat momenteel uitgevoerd wordt door IenM.

<sup>12</sup> Het rapport Beoordeling van gevolgen van veranderingen in de posities van relevante partijen op stations, Ecorys i.o.v. IenM, 2014, kan daarbij betrokken worden.

- k. Identificeer de belangrijkste aandachtspunten die in een latere fase moeten worden geadresseerd bij het vormgeven van de onderhandse gunning, dan wel aanbesteding door de overheid. Denk hierbij ook aan handhaving en toezicht.

Breng ook in kaart welke maatregelen genomen moeten worden om bepaalde negatieve effecten die de scenario's kunnen opleveren te mitigeren.

#### **d. Onder één paraplu brengen van NS en ProRail**

Een onderdeel van het onderzoek betreft het inzichtelijk maken van de effecten van de positionering van NS en ProRail onder één paraplu, naast handhaving van de huidige positionering van NS en ProRail los van elkaar. Inzichtelijk moet worden in hoeverre NS en ProRail onder één paraplu te brengen zijn gegeven de Europese wet- en regelgeving (en meer specifiek het vierde spoorwegpakket).<sup>13</sup>

Het onder één paraplu brengen van ProRail en NS is alleen logisch in het geval NS het hoofdrailnet onderhands gegund krijgt. Dat is het geval in scenario 1 en 2. Voor deze scenario's moet in kaart worden gebracht welke voor- en nadelen zitten aan het onder één paraplu brengen van ProRail en NS. Hierbij wordt rekening gehouden met het traject dat loopt over de positionering van ProRail.

*Specifieke vraagstukken die daarbij aan de orde komen zijn:*

- Wat betekent het onder één paraplu brengen van NS en ProRail voor de onafhankelijke capaciteitsverdeling door ProRail en de gebruiksvergoeding? Bekijk dit ook in relatie tot het goederenvervoer.
- Wat betekent het onder één paraplu brengen voor de andere vervoerders (scenario 2) en welke effecten heeft dit voor het gelijke speelveld op het spoor?
- Wat verandert er aan de prikkels voor samenwerking door het onder één paraplu brengen van NS en ProRail? Op welke andere wijzen kan samenwerking georganiseerd worden?
- Wat zijn de transitiekosten voor het onder één paraplu brengen van NS en ProRail?

---

<sup>13</sup> Het onderzoek ter uitvoering van de motie Wolfson naar alternatieve ordeningsmodellen voor de spoorsector (2009) kan daarbij betrokken worden.

## **B. Uitvoering van het onderzoek**

### **1. Uitgangspunt: onafhankelijk onderzoek**

Het is van belang dat het onderzoek onafhankelijk wordt uitgevoerd en dat die onafhankelijkheid ook in de buitenwereld herkend wordt. Dit wordt van de zijde van de Kamer onderstreept met de motie van de Kamerleden De Boer en Hoogland om het onderzoek onafhankelijk te laten uitvoeren.

Om de onafhankelijkheid te borgen wordt het onderzoek geleid door twee onafhankelijke onderzoeksleiders Hans van der Vlist en Peter van den Berg. Zij bepalen zowel de inhoud als proces van het onderzoek.

### **2. Aanpak onderzoek**

Met deze onderzoeksopdracht verstrekken de ministeries van IenM, Financiën en EZ de opdracht voor het onderzoek aan de heren Van der Vlist en Van den Berg. Opdrachtgever vanuit de ministeries zijn de DG Bereikbaarheid Mark Frequin (voorzitter), de Directeur Financiering Helmer Vossers en de Chief Economist Focco Vijselaar.

De heren Van der Vlist en Van den Berg zijn verantwoordelijk voor het uitwerken van het onderzoek op basis van de onderzoeksopdracht, het opstellen van en de inhoud van het (eind)rapport, en het verwerven van draagvlak voor het rapport.

#### ***a. Insteek onderzoek***

Het onderzoek betreft het kwalitatief en (waar mogelijk) kwantitatief uitwerken van de scenario's voor de ordening op het spoor waarbij een toetsingskader/onderzoeksmethodiek wordt ontwikkeld. Het onderzoek heeft een feitelijk karakter. Het gaat om feiten en bevindingen, niet om waardeoordelen en aanbevelingen. Inzichtelijk moet worden op welke elementen een scenario goed of slecht scoort. Op basis van de analyses worden de dilemma's geschetst die zich voordoen zonder daarover een mening of advies te geven.

#### ***b. Ondersteuning van onderzoeksleiders***

De heren Van der Vlist en Van den Berg worden ondersteund door een secretariaat bestaande uit (beleids-)medewerkers vanuit IenM, FIN en EZ. Het secretariaat ondersteunt bij de werkzaamheden ten behoeve van de opdracht, en is voor die werkzaamheden enkel verantwoordig schuldig aan de heren Van der Vlist en Van den Berg. De werkzaamheden van het secretariaat en de resultaten van die werkzaamheden vallen tijdens het onderzoek onder de sturing en verantwoordelijkheid van de heren Van der Vlist en Van den Berg. Het secretariaat valt voor die tijd en werkzaamheden niet onder de verantwoordelijkheid van de bewindspersonen, noch de ministeries waar de leden van het secretariaat zijn aangesteld. De bemensing van het secretariaat wordt na voordracht van de ministeries door de heren Van der Vlist en Van den Berg vastgesteld.

#### ***c. Verzameling benodigde informatie***

Het is aan de heren Van der Vlist en Van den Berg hoe zij de informatie verzamelen ten behoeve van het onderzoek. Voor de (feitelijke) onderbouwing van het onderzoek naar de scenario's kan gebruik worden gemaakt van al beschikbare rapporten en studies. (Cijfermatige) informatie, kan voor zover beschikbaar, opgevraagd worden via het ministerie van Financiën, NS, ProRail en andere organisaties. Ook kan gebruik gemaakt worden van externe onderzoeksbureau(s). Hiervoor moeten onderzoeksopdrachten worden uitgezet. Binnen de ministeries is een budget hiervoor in de orde grootte van € 500.000 gereserveerd. Daarnaast kan gebruik gemaakt worden van aanwezige expertise en informatie van de ministeries. Zo brengt het ministerie van Financiën de gevolgen voor de Rijksbegroting van de scenario's in kaart. Het is aan de heren Van der Vlist en Van den Berg op welke wijze zij de aangeleverde informatie betrekken in het uiteindelijke rapport. Voor het borgen van de onafhankelijkheid is het van belang dat transparant is waar de informatie vandaan komt.

#### ***d. Betrokkenheid van belanghebbenden***

Het is van belang dat de resultaten van het onderzoek herkend worden door de belanghebbenden in de OV-sector en bij de goederenvervoerders en dat de resultaten getoetst worden op draagvlak



bij die belanghebbenden, bijvoorbeeld door een reflectie op het feitencomplex te vragen. Belanghebbenden zijn o.a. de (goederen)vervoerders, ProRail, decentrale overheden als concessieverlener van regionale spoordiensten, de toezichthouder ACM en consumentenorganisaties (bv. Rover). Ook kan de wetenschap op het gebied van mobiliteitsvraagstukken en ordeningsvraagstukken betrokken worden.

Naar aanleiding van het debat over de kabinetsreactie op het PEF-rapport is in de motie van Tweede Kamerlid Van Veldhoven verzocht om ACM (directie spoor) een advies uit te laten brengen over de verschillende scenario's. Het is de bedoeling dat dit onderzoek invulling geeft aan deze motie, net als de eerder genoemde motie van de leden De Boer en Hoogland.

#### ***e. Afstemming met opdrachtgever***

Gedurende de looptijd van de opdracht vindt met enige regelmaat overleg plaats met de opdrachtgever, in de vorm van een klankbordgroep. De directeur Openbaar vervoer en Spoor van het Ministerie van IenM is hiervan de voorzitter.

### **3. Eindproduct**

Het eindproduct is een rapport waarin de vier scenario's zijn uitgewerkt. Het rapport geeft op een feitelijke manier inzicht in de meest effectieve borging van het publieke belang van goed en betaalbaar spoorvervoer en de mate van marktwerking die daarmee consistent is. In elk van de scenario's moet ook duidelijk worden wat verwacht wordt van alle partijen en van (de sturing door) de overheid. Het (eind)rapport gaat naar de Tweede Kamer en is erop gericht een discussie in de landelijke politiek over de ordening op het spoor van feitelijke onderbouwing te voorzien, zonder dat er een advies gegeven wordt over een mogelijke ordeningsscenario of naar een van de mogelijke ordeningsscenario's wordt toe geredeneerd.

De heren Van der Vlist en Van den Berg zijn verantwoordelijk voor het opleveren van het onderzoeksrapport naar de ordening op het spoor vóór de kabinetsformatie uiterlijk in maart 2017. Het rapport wordt aan de opdrachtgever opgeleverd.