

Vergaderjaar 2003–2004

27 482

Nieuwe algemene regels over de aanleg, het beheer, de toegankelijkheid en het gebruik van spoorwegen alsmede over het verkeer over spoorwegen (Spoorwegwet)

27 216

Aanvulling van de Wet personenvervoer 2000, strekkende tot invoering van een concessiestelsel voor het personenvervoer per trein (Concessiewet personenvervoer per trein)

Nr. 91

BRIEF VAN DE MINISTER EN VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 juni 2004

Wij zijn verheugd u met deze brief aan te mogen bieden de vervoerconcessie voor N.V. Nederlandse Spoorwegen (NS) voor het vervoer over het hoofdrailnet, de beheerconcessie voor ProRail voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur en het Koninklijk besluit hoofdrailnet¹. Volgens artikel 69a lid 4 van de Concessiewet personenvervoer per trein en artikel 18 lid 4 van de Spoorwegwet worden de beide concessies niet eerder verleend dan vier weken nadat het ontwerp aan beide Kamers der Staten-Generaal is overlegd. Volgens artikel 69b lid 3 van de Concessiewet wordt het Koninklijk Besluit hoofdrailnet niet eerder vastgesteld dan vier weken nadat het ontwerp aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal is overlegd. Wij zijn gaarne bereid tot een ambtelijk technische briefing op maandag 21 juni 2004 van 13.00–15.00 uur in uw Kamer en horen graag of u dat schikt.

De beheerconcessie en de vervoerconcessie vormen onderdeel van een integrale stelselwijziging in de spoorsector. De beide concessies zijn, samen met de Spoorwegwet, de Concessiewet en de lagere regelgeving, de sturingsinstrumenten van de Minister. Ze bieden de mogelijkheid om de ontwikkelingen ten aanzien van de hoofdspoorweginfrastructuur en het personenvervoer op het hoofdrailnet nauwlettend te volgen en zo nodig bij te sturen. De wetten zijn aangenomen, de algemene maatregelen van bestuur zijn na voorhang door het parlement vastgesteld. Na vaststelling van de concessies en aanvaarding daarvan door respectievelijk ProRail en NS kunnen de wetten in werking treden.

ProRail heeft aangegeven de voorliggende concessie te kunnen aanvaarden. Met NS hebben wij hebben overeenstemming over deze concept-vervoerconcessie, behoudens één onderdeel, te weten «managementaanbesteding/overgang productiemiddelen». Dit onderwerp

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

hangt samen met het aflopen van de concessie in 2015, zoals de nieuwe concessiewet voorschrijft. Hierover zijn we nog met elkaar in gesprek.

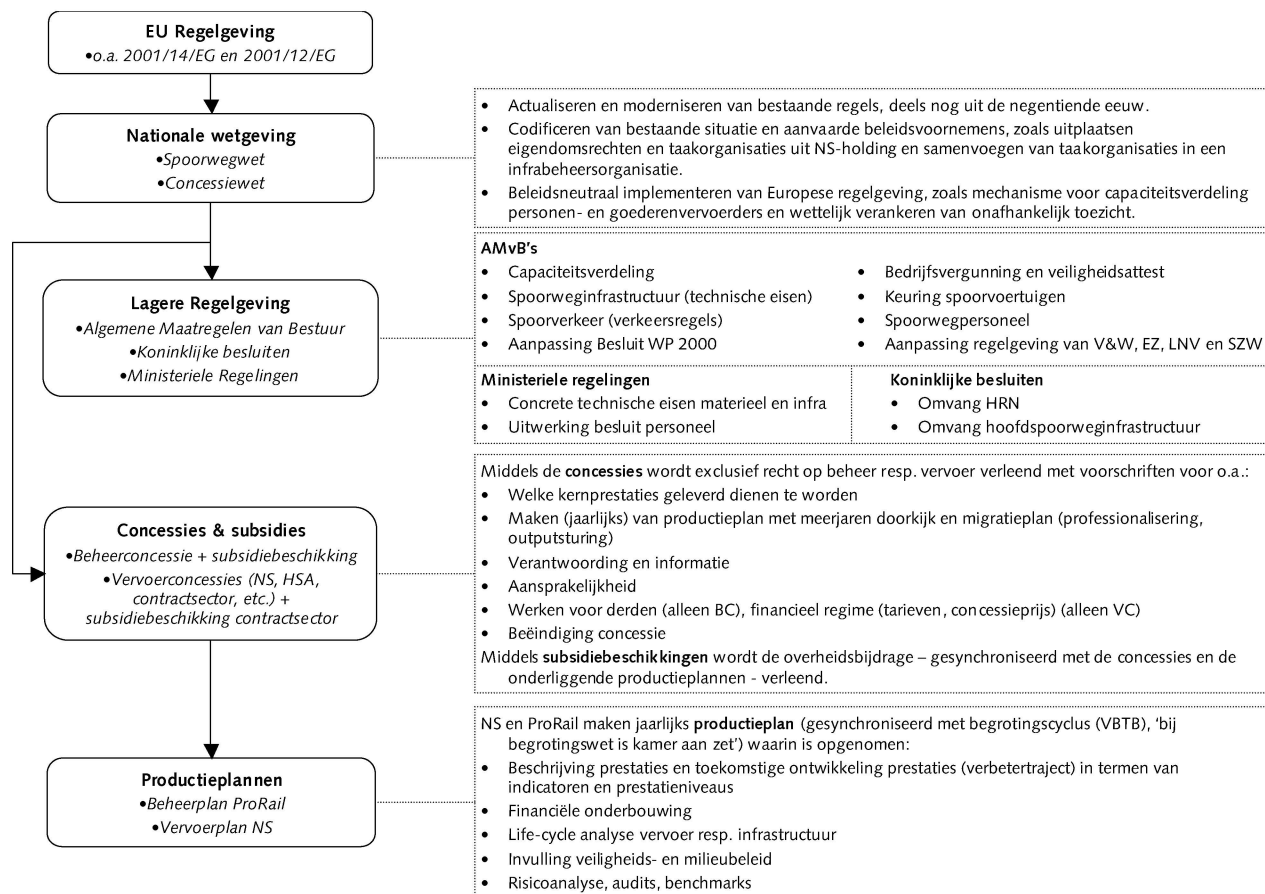
We hebben over concepten van de vervoerconcessie, de beheerconcessie en het Koninklijk Besluit hoofd railnet de zienswijze gevraagd van de Overlegorganen Verkeer en Waterstaat (OVW) alsmede enkele daarin formeel niet vertegenwoordigde partijen die wel wettelijk gerechtigd zijn hun zienswijze te geven. Verder hebben we over de vervoerconcessie advies gevraagd aan de consumentenorganisaties verenigd in het Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (Locov). Conform artikel 27a van de CW dient de vervoerconcessie voor verlening tevens voor advies te worden voorgelegd aan de beheerder van de infrastructuur (ProRail). De adviezen hebben op een aantal punten tot aanpassing dan wel verduidelijking van de concessies geleid. De adviezen van OVW en Locov en onze reactie hierop zullen wij u toesturen.

De concessies moeten niet los worden gezien van de brede context van de spoorwegwetgeving. In deze brief zal eerst worden ingaan op de plaats van de concessies binnen het nieuwe stelsel. Daarna wordt aandacht besteed aan de inhoud van de concessies. Vervolgens wordt ingegaan in op de door de Tweede Kamer ingediende moties die een relatie hebben met de concessies, op de gedane toezeggingen in overleggen met u en een korte toelichting met betrekking tot het beheer van de Betuweroute.

I. De plaats van de concessies in het nieuwe stelsel

De Spoorwegwet en de Concessiewet vormen het wettelijk kader waarin de concessies dienen te worden geplaatst. In deze wetten zijn de Europese Richtlijnen die van belang zijn voor het spoorvervoer geïmplementeerd. Bij deze wetten horen uitvoeringsregels die vast worden gelegd in algemene maatregelen van bestuur, ministeriële regelingen en koninklijke besluiten. Als bijlage¹ bij deze brief treft u het overzicht van de algemene maatregelen van bestuur en koninklijke besluiten, die u al eerder heeft ontvangen. Vijf van de acht algemene maatregelen van bestuur (amvb) hebben betrekking op de veiligheid van het spoor.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.



Om de werking van de spoorstelsel te illustreren, wordt een aantal onderdelen nader toegelicht die specifiek gericht zijn op de relatie tussen de beheerder en vervoerders.

Beheerder en vervoerders leveren het product

De spoorwegwetgeving leidt tot de volgende organisatie van de spoorsector.

Binnen de kaders van de overheid moeten de infrastructuurbeheerder en de goederen- en personenvervoerders zorgen voor goede prestaties van het spoorvervoer. Deze prestaties kunnen ze vooral gezamenlijk verbeteren. Daarom staat bij de herinrichting van de sector de intensivering van de samenwerking tussen infrastructuurbeheerder en vervoerders centraal. Samen hebben ze de taak om tot een optimale exploitatie van het spoor en het spoorvervoer te komen. Zij regelen onderling, binnen de door de overheid gestelde regels, wanneer en hoe de infrastructuur gebruikt wordt. Gezamenlijk zorgen zij voor veilig en betrouwbaar vervoer, goed onderhouden spoorlijnen, betrouwbare en doelmatige verkeersleiding en een effectieve verdeling van de capaciteit.

Drie instrumenten in de Spoorwegwet richten zich specifiek op de werkrelatie tussen vervoerders en beheerder. Het gaat hier om de netverklaring, de toegangsovereenkomst en de kaderovereenkomst. De netverklaring, een uitvloeisel van Richtlijn 2001/14/EG, is kort gezegd het jaarlijks prospectus van de beheerder waarin de functionele

kenmerken (snelheid, aslast, storingen, geluid en milieu e.d.), en de beschikbaarheid van de infrastructuur (in relatie tot buitendienststellingen en storingen) zijn omschreven. In de netverklaring is tevens aangegeven onder welke voorwaarden, spoorwegondernemingen gebruik kunnen maken van de capaciteit. Onderdeel daarvan zijn heffings- en tariefbeginselen voor de gebruiksvergoeding. Diezelfde richtlijn schrijft voor dat vervoerders de kosten van de infrastructuur die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien, betalen aan de infrastructuurbeheerder. Deze richtlijn is geïmplementeerd in de Spoorwegwet. Ook de procedures voor het verdelen van capaciteit – binnen het kader van de amvb capaciteit – maken deel uit van de netverklaring.

Alvorens gebruik te maken van de spoorweginfrastructuur leggen de spoorwegondernemingen en de beheerder in de toegangsovereenkomst de tussen hen geldende rechten en plichten vast. De toegangsovereenkomst bevat in ieder geval bepalingen over de door de beheerder te bieden kwaliteit van de infrastructuur en de gebruiksvergoeding die de vervoerders aan de beheerder moeten betalen. Conform de Richtlijn 2001/14/EG wordt de hoogte van de gebruiksvergoeding vastgesteld en geïnd door de beheerder.

Ook de kaderovereenkomst vloeit voort uit bovengenoemde richtlijn. In deze overeenkomst kunnen beheerder en spoorwegonderneming meerjarige afspraken maken met betrekking tot door de spoorwegonderneming te gebruiken capaciteit. In het algemeen zijn deze afspraken beperkt tot een periode van vijf jaar.

In de amvb capaciteit worden regels gesteld voor het op non-discriminatoire wijze verdelen van beschikbare capaciteit tussen de concessiehoudende nationale vervoerders enerzijds en de in concurrentie op het spoor rijdende goederenvervoerders en internationale treinen anderzijds. De systematiek van capaciteitsverdeling is voorgeschreven door Europa en geïmplementeerd in de Spoorwegwet. Bij amvb worden minimum capaciteitsniveaus aangegeven voor deelmarkten en worden prioriteitscriteria aangegeven die de beheerder moet hanteren indien de eerste stappen in het capaciteitsverdelingsproces niet tot een verdeling van de capaciteit hebben geleid.

Begrippen

In de spoorwetgeving wordt een aantal begrippen gehanteerd die voor verwarring kunnen zorgen. Die worden hieronder nader gedefinieerd.

Aan NS wordt de concessie verleend voor het *hoofdrailnet*. Het hoofdrailnet wordt bij koninklijk besluit bepaald (artikel 69b Concessiewet). Het betreft binnenlandse openbaar vervoer*diensten* over de spoorwegverbindingen die in dit besluit zijn vastgelegd. Het besluit treft u bijgaand aan.

In 1998 heeft de Rijksoverheid besloten om contracten te sluiten met NS voor het rijden van de treindiensten die NS niet meer rendabel kon exploiteren en hen een vergoeding voor te geven voor het vervoer op deze diensten. Dit zijn de *contractsectordiensten*. Zes maanden na inwerking-treding van de Concessiewet moet de minister concessies hebben verleend voor deze diensten. De contractering door het Rijk van deze treindiensten is altijd bedoeld geweest als een *tijdelijke* situatie. In de Derde Eeuw Spoor (1999) is aangegeven dat gestreefd wordt naar decentralisatie. Er zijn nog 13 contractsectordiensten over die hiervoor in aanmerking komen. Dit proces is nog gaande. Tot decentralisatie zullen deze diensten in één of meerdere concessies worden ondergebracht.

De concessies voor *regionaal vervoer* worden verleend door de decentrale overheden die daartoe bevoegd zijn. Sinds 1999 zijn vervoerdiensten in Twente, Groningen, Friesland en Gelderland gedecentraliseerd.

Aan ProRail wordt de concessie verleend voor het beheer van de *hoofdspoorweginfrastructuur*. De hoofdspoorweginfrastructuur bestaat uit de *hoofdspoorwegen*, aangewezen bij koninklijk besluit en de daarbij behorende spoorweginfrastructuur als bedoeld in EU-verordening 2598/70; het gaat hier bijvoorbeeld om kunstwerken, gelijkvloerse kruisingen, perrons, bovenbouw, installaties voor veiligheid.

II De concessies

Politieke verantwoordelijkheid Minister

De minister is verantwoordelijk voor het openbaar personenvervoer op het hoofdrailnet (artikel 69a Concessiewet) en de infrastructuur (artikel 5 Spoorwegwet). Voor het invullen van deze verantwoordelijkheid maakt de minister gebruik van uitvoeringsorganisaties: een infrastructuurbeheerder en personenvervoerders.

De minister moet ingevolge de Spoorwegwet voor het beheer van de spoorweginfrastructuur een beheerconcessie verlenen. Dit is het sturingsinstrument van de Minister om zijn verantwoordelijkheid voor het beheer van de infrastructuur waar te kunnen maken. Deze beheerconcessie wordt verleend aan ProRail. ProRail zorgt voor veilige, goed onderhouden spoorlijnen, betrouwbare en doelmatige verkeersleiding en doelmatige en effectieve verdeling van capaciteit over vervoerders.

Volgens de Concessiewet moet de minister voor het personenvervoer op het hoofdrailnet een vervoerconcessie verlenen. Dit is het sturingsinstrument van de Minister om zijn verantwoordelijkheid voor het openbaar personenvervoer per trein op het hoofdrailnet waar te kunnen maken. Die concessie wordt conform de Concessiewet tot 1 januari 2015 verleend aan NS (artikel 69d Concessiewet). NS zorgt voor veilig en betrouwbaar vervoer.

De wetten en amvb's zijn al eerder vastgesteld. De concessies zijn nodig om het systeem in werking te laten treden.

De beheer- en vervoerconcessie zijn nu opgesteld. Daarbij zijn drie uitgangspunten van belang, waarop hieronder nader wordt ingegaan:

1. de rijksoverheid waarborgt het publieke belang van het spoorvervoer: een goed vervoerproduct en de continuïteit van het vervoer op het hoofdrailnet
2. het einddoel is betrouwbaar spoor; dit is niet van vandaag op morgen bereikt; daarom zijn in de concessies realistische stappen vastgelegd.
3. de reiziger, de verlader en de belastingbetaler krijgen waar voor hun geld;

Tot slot wordt ingegaan op de wijze waarop met de concessies gestuurd wordt.

1. Zekerstelling van het publieke belang van het spoor

Een belangrijke kerntaak van het spoor is het massavervoer tussen de grote steden in de spits. Daarnaast maakt het bestaande spoorwegnet het hele land op basisniveau bereikbaar en vervult het spoorgoederenvervoer een belangrijke functie bij het bereikbaar houden van het Nederlandse bedrijfsleven. Dit zijn belangrijke maatschappelijke functies. Zonder inmenging van de overheid worden die functies onvoldoende vervuld. Hier ligt dus een taak voor de overheid. Discussies over hoe ver die taak

reikt en welke rol spoor krijgt in het vervoerbeleid worden gevoerd binnen het kader van de ontwikkeling van de Nota Mobiliteit.

Nu het publieke belang nader wordt gespecificeerd in de Nota Mobiliteit, doet zich de vraag voor waarom de concessies dan op dit moment moeten worden verleend. Waarom wordt niet gewacht met verlening tot het publieke belang is vastgesteld, zodat dit kan worden vastgelegd in de concessies? Om verschillende redenen hebben wij gekozen voor spoedige inwerkingtreding van de wetgeving.

De Spoorwegwet en de Concessiewet zijn aanvaard door het parlement. Ze actualiseren en moderniseren bestaande regels, codificeren de bestaande situatie en reeds aanvaarde voornemens en implementeren Europese richtlijnen. Deze wetten moeten om twee redenen zo spoedig mogelijk in werking treden. Ten eerste omdat de Europese Commissie Nederland – evenals 9 andere Europese landen – onlangs formeel in gebreke heeft gesteld voor het niet tijdig implementeren van het eerste spoorpakket (richtlijnen 2001/12, 2001/13 en 2001/14). Deze richtlijnen hadden op 15 maart 2003 geïmplementeerd moeten worden. Voor implementatie van de richtlijnen is het nodig dat de spoorwegwetgeving, inclusief beheerconcessie en lagere regelgeving, in werking treedt. De eerste stap in de ingebrekestellingsprocedure is dat de Commissie Nederland om informatie vraagt over de stand van zaken.

Ten tweede omdat de spoorwetgeving instrumenten bevat die de minister nodig heeft voor de aansturing van de spoorsector. Deze wetten kunnen niet in werking treden als er geen concessies zijn. De beheerconcessie moet worden verleend omdat uitgangspunt van de Spoorwegwet is dat er een beheerder van de infrastructuur is. De vervoerconcessie moet worden verleend omdat er een half jaar na inwerkingtreding van de Concessiewet geen vervoer zonder concessie plaats mag hebben.

Er zijn altijd beleidsontwikkelingen. De concessies zijn toekomstvast doordat ze NS en ProRail een brede verantwoordelijkheid geven in de vorm van een zorgplicht. Ondermeer in deze zorgplicht wordt het publieke belang vastgelegd. De verplichte opstelling van het jaarlijkse beheeren vervoerplan zorgt voor de benodigde dynamiek om nieuwe ontwikkelingen vorm te geven. Mocht het zo zijn dat de Nota Mobiliteit tot andere inzichten leidt, dan kan dit in de jaarlijkse beheer- en vervoerplannen worden geoperationaliseerd.

Wij hebben toegezegd u het beheer- en vervoerplan toe te sturen. Aan de opstelling van het vervoer- en beheerplan 2005 wordt momenteel door NS en ProRail gewerkt. Het beheerplan 2005 ontvangen wij van ProRail op 1 september 2004. Het vervoerplan 2005 moet op 1 november 2004 zijn ingediend. Ik zal u begin september 2004 het beheerplan 2005 en het vervoerplan zoals dat op dat moment beschikbaar is, sturen.

Een goed product

Alleen in samenhang kunnen NS en ProRail de maatschappij en de reiziger een goed product leveren. Kort gezegd wordt aan NS de plicht opgelegd om te zorgen voor een goed openbaar vervoer per trein en aan ProRail de plicht om te zorgen voor veilige en betrouwbare infrastructuur. Deze algemene formuleringen zijn in de concessies concreet gemaakt. Omdat de taken van NS en ProRail verschillen, verschilt ook de invulling van de zorgplicht voor beide bedrijven.

NS zorgt er voor dat:

1. grote steden in de spits goed bereikbaar zijn met de trein;
2. de treinen op tijd rijden;
3. de reiziger in de trein een redelijke kans heeft op een zitplaats;
4. de reiziger goed wordt geïnformeerd over treindiensten, zowel in de trein als op het station;
5. de treinen en de stations voldoende schoon zijn;

6. treinen en stations veilig zijn voor reizigers en personeel;
7. de treinen voor iedereen goed toegankelijk zijn.

ProRail:

1. zorgt dat de infrastructuur goed functioneert en dat spoorvervoerders er veilig op kunnen rijden, zonder overmatige slijtage aan spoorvoertuigen
2. verdeelt de capaciteit zodanig over de vervoerders dat de infrastructuur zo efficiënt mogelijk gebruikt wordt, binnen de regels die de overheid daarvoor stelt
3. zorgt ervoor dat de stations toegankelijk en veilig zijn.

Tijdens de twee algemene overleggen in december 2003 over de algemene maatregelen van bestuur onder de Spoorwegwet en Concessiewet zijn vragen gesteld over de kwaliteit van de infrastructuur. Hieronder wordt ingegaan op de wijze waarop de kwaliteit van de infrastructuur in wet- en regelgeving en concessies wordt geborgd. Het begrip kwaliteit van de infrastructuur wordt op verschillende wijzen gehanteerd. Er zijn drie aspecten: *de basiskwaliteit, de functionaliteit en de performance*. De *basiskwaliteit* is omschreven in de spoorwegwet en in de onderliggende ministeriële regeling nader uitgewerkt. De Spoorwegwet beschrijft in artikel 6 «de basiskwaliteit, te weten inrichting, uitrusting en technische eigenschappen». In de ministeriële regeling wordt ingegaan op de technische eisen die aan de infrastructuur worden gesteld.

De *functionaliteit* van de infrastructuur bepaalt de wijze waarop de vervoerder gebruik kan maken van de infrastructuur (bijvoorbeeld maximale aslasten en maximale snelheid van de trein op dat baanvak). Dit wordt bepaald bij de aanleg. Deze functionaliteit moet in stand worden gehouden door ProRail (artikel 3a beheerconcessie, zorgplicht).

De *performance* betreft de mate waarin de infrastructuur beschikbaar en betrouwbaar is. Voor deze prestatie-indicatoren zijn voorschriften opgenomen in de beheerconcessie, die worden uitgewerkt in het beheerplan. Hiervoor is het van belang dat er zakelijke afspraken tussen vervoerders en ProRail worden gemaakt in de toegangsovereenkomst. Hierdoor wordt men gedwongen om te definiëren wat een goede kwaliteit is en wat de verstoringen zijn, hoe en door wie ze veroorzaakt worden en hoe ze tegengegaan kunnen worden. De beschikbaarheid en betrouwbaarheid wordt mede bepaald door de beschikbare financiële middelen voor beheer en instandhouding. Het Rijk geeft een bepaald bedrag aan ProRail. ProRail geeft aan welke kwaliteit van de infrastructuur ze voor dat bedrag kan leveren. Als ProRail meer of minder geld krijgt, kunnen de prestaties worden aangepast. Uiteindelijk moet de relatie tussen geld en prestaties transparant en inzichtelijk zijn.

De continuïteit van het vervoer

De minister is verantwoordelijk voor het personenvervoer per spoor op het hoofdrailnet. De nu voorgelegde vervoerconcessie is voor bepaalde tijd. Zij eindigt – op grond van artikel 69d.2. van de Concessiewet – op 1 januari 2015. Het vervoer op het hoofdrailnet is continu. Ook na afloop van de onderhavige concessie moeten er treinen rijden.

De concessie wordt aan de N.V. Nederlandse Spoorwegen verleend, en niet aan NS Reizigers B.V., zoals bij het Overgangscontract II het geval was. De Concessiewet kent twee regimes ten aanzien van de aanbesteding van concessies. Het hoofdregime is de aanbesteding van de concessie voor exploitatie van het openbaar vervoer. Hierbij wordt concessie na aanbesteding overgedragen aan een ander bedrijf. Personeel en productiemiddelen gaan mee over. Voor het hoofdrailnet is de optie van een specifiek regime in de wet bij amendement opgenomen (amendement Dijsselbloem/Eurlings, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002,

27 216, nr 24). Dit specifieke regime gaat er van uit dat de concessie wordt aanbesteed, maar met gebruikmaking van een aangewezen productiebedrijf (de zogenaamde managementaanbesteding). Tijdens de wetsbehandeling is in de Tweede Kamer gezegd dat de beslissing om de concessie aan een derde te verlenen met overdracht van productiemiddelen impliciet het einde van het staatseigendom van de nationale spoorwegmaatschappij betekent. Bij de behandeling van de Concessiewet in de Eerste Kamer is de motie Wolfson (Eerste kamer, vergaderjaar 2002–2003, 27 482 en 27 216, nr 145f) met algemene stemmen aanvaard. Deze motie geeft de opdracht aan de nieuwe regering om bij de evaluatie van de wet specifiek aandacht te besteden aan een managementconcessie aan een missiegestuurde publieke onderneming zonder overdracht van rollend materieel. De wetshistorie gaat derhalve uit van de toepasselijkheid van het specifieke regime, van artikel 69 a tot en met d van de Concessiewet voor het hoofdrailnet. Daarom wordt de concessie verleend aan de NV NS en niet aan het onderliggende productiebedrijf (NSR).

In de concessie is bepaald dat de managementaanbesteding nader wordt uitgewerkt. Uiterlijk 1 januari 2008 moet er een toepasbaar model van managementaanbesteding zijn uitgewerkt. Eventuele wetwijzigingen die dan nodig zijn kunnen meegenomen worden bij de evaluatie van de spoorwetgeving.

Er is veel meer nodig om vervoer op het hoofdrailnet te bieden dan alleen het productiebedrijf NSR. De N.V. NS is een complexe onderneming, waarin door veel verschillende dochtermaatschappijen bijdragen worden geleverd aan het vervoer op het hoofdrailnet. NS Reizigers verzorgt de uitvoering van het reizigersvervoer in Nederland. NS Stations verzorgt het beheer en de exploitatie van de stations, inclusief de ticketing- en serviceactiviteiten. NS Commercie ontwikkelt het commerciële beleid voor het binnenlands reizigersvervoer. NedTrain voert het onderhoud van de treinen uit. NS Financial Services leest treinen aan NSR ten behoeve van onder meer het vervoer op het hoofdrailnet. Dat is de reden waarom in artikel 5 van de vervoerconcessie zowel NSR is aangewezen als te gebruiken rechtspersoon, als andere vennootschappen van het concern die nodig zijn voor de exploitatie van het vervoer op het hoofdrailnet. Mocht in de komende periode blijken dat het niet mogelijk is om een toepasbaar model van managementaanbesteding uit te werken, dan zal bij de evaluatie van de wetgeving en de vervoerconcessie worden bezien of de toepassing van het hoofdregime van aanbesteding (mét overgang van personeel en productiemiddelen naar een nieuwe concessiehouder) de voorkeur verdient. Alsdan zal de omschrijving en de waardebeperking van de over te dragen productiemiddelen in de concessie moeten worden geregeld.

De onderlinge relaties tussen de verschillende onderdelen van het concern impliceren ook een financiële verwevenheid. NSR betaalt haar zusterbedrijven voor de diensten en producten die zij leveren. Indien NSR verlies maakt op de exploitatie van het hoofdrailnet, wil dat dus niet zeggen dat de zustermaatschappijen ook verlies maken. Daarom bezien wij de financiële resultaten op concernniveau, en niet op het niveau van NSR.

Nu de concessie voor het hoofdrailnet aan NS en niet aan NSR wordt gegeven is het beter de wijziging van artikel 69 Wet personenvervoer 2000 niet in werking te laten treden (onderdeel X van de Concessiewet). De wijziging zou immers tot gevolg hebben dat de NS geen andere activiteiten dan openbaar vervoer of daar rechtstreeks mee samenhangende activiteiten zou mogen verrichten. Het belang van dit artikel is in tijd gezien beperkt omdat de minister van Economische zaken voornemens is begin 2005 een wetsvoorstel tot wijziging van de Mededingingswet in te dienen waarbij gedragsregels zullen gaan gelden voor overheids-ondernemingen met een bijzondere marktpositie met het doel om oneerlijke concurrentie te voorkomen.

2. Stapsgewijs naar betrouwbaar spoor

Betrouwbaar spoor is niet van vandaag op morgen gerealiseerd. Er moeten realistische stappen worden gezet om het product te verbeteren. Het is verleidelijk om in de concessies ambitieuze prestaties voor de lange termijn op te nemen. Dat is mogelijk, maar pas op het moment dat duidelijk is wat ProRail en NS moeten doen om die prestaties waar te maken en wat dat kost. Neem bijvoorbeeld de punctualiteit. Iedereen is het er wel over eens dat deze moet verbeteren. Maar hoeveel? Welke punctualiteit zou NS moeten realiseren in 2010? 89%? 90%? 91,3%? De vervoerconcessie loopt tot 2015, de beheerconcessie is voor onbepaalde tijd. Hoe hoog zou de punctualiteit in 2015 moeten zijn? Welke vermindering van verstoringen aan de infrastructuur is hiervoor nodig? En kan dat worden gerealiseerd met de beschikbare financiële middelen voor beheer en instandhouding in de Rijksbegroting? Als we op dit moment een percentage voor te realiseren punctualiteit voor een aantal jaren zouden noemen, zou dat vrij willekeurig zijn. Daarom voorzien de concessies in een traject dat verloopt langs twee lijnen:

1. verbetering van de prestaties van het spoor en
2. verbetering van de organisatie van NS en ProRail, zodat in 2008 wél te realiseren resultaten meerjarig kunnen worden vastgelegd.

Verbetering van de prestaties van het spoor

NS en ProRail zijn op dit moment bezig met het uitvoeren van verbeterplannen. In de periode tot 2008 (de «ingroeifase») moeten NS en ProRail *jaarlijks* een voorstel doen in hun vervoer- en beheerplan voor de prestaties die zij dat jaar en de jaren daarna zullen leveren. De indicatoren die ze daarbij moeten gebruiken liggen vast in de concessie. Deze prestaties moeten volgens de concessies jaarlijks verbeteren. Het is aan de minister om dit voorstel te beoordelen en er al dan niet mee in te stemmen. Er is geen verschil in rechtskracht tussen een planonderdeel waar de minister mee heeft ingestemd en een bepaling in de concessie zelf. De minister handhaaft de concessies én de realisatie van de prestaties in de plannen. NS en ProRail zijn nu nog niet zover dat bij alle prestatie-indicatoren gestuurd kan worden op te realiseren resultaten. Daarom wordt, indien het niet mogelijk is om op output te sturen, in de ingroeifase gestuurd op de onderliggende maatregelen die moeten bijdragen aan de gewenste kernprestaties. De maatregelen staan ook in de vervoer- en beheerplannen die op basis van de vervoer- en beheerconcessie gemaakt moeten worden

Sturen op resultaten in 2008

De concessies verplichten NS en ProRail om de benodigde kennis te verwerven zodat zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk met ingang van 1 januari 2008 kan worden overgegaan op sturing op te realiseren resultaten (output- en outcomesturing). In het vervoer- en beheerplan wordt in de ingroeifase jaarlijks beschreven op welke wijze NS en ProRail daar invulling aan geven. Het gaat daarbij niet alleen om een verdere interne professionalisering van NS en ProRail – zowel qua instrumenten als qua cultuur – maar ook aan de professionalisering van de relatie tussen NS en ProRail en het verbeteren van hun samenwerking. Er moet meer inzicht komen in de prestatie van elke partij en inzicht in de relatie tussen input en output. Het moet kortom duidelijk zijn wat NS en ProRail de reiziger en de verlader kunnen bieden met behulp van de infrastructuur die er ligt en het belastinggeld dat in het spoorstelsel wordt gestoken.

Als de relatie tussen input en output duidelijker is, wordt de ingroeifase beëindigd. Dat is uiterlijk op 1 januari 2008. Dan kunnen de prestatienormen voor ProRail en NS eenduidig worden vastgelegd in *meerjarige*

beheer en vervoerplannen. De minister kan ze hierop aanspreken en zonodig ingrijpen.

Deze stapsgewijze benadering is in lijn met het recente advies van de Raad voor Verkeer en Waterstaat «Hoezo marktwerking.?», waarin effectief trajectmanagement wordt voorgesteld bij omvangrijke veranderingsprocessen. Het biedt ook de mogelijkheid om jaarlijks nauwlettend te volgen wat de ontwikkelingen zijn, wat NS en ProRail er aan doen en om zo nodig bij te sturen.

3. Hoe krijgen reiziger, verlader en belastingbetaler waar voor hun geld?

De reiziger, de verlader en de belastingbetaler betalen samen de kosten van het vervoer over het spoor. Alle wensen ten aanzien van de kwaliteit van het spoorvervoer moeten door deze partijen worden betaald. Hier moet een continue afweging in worden gemaakt. Het geld van de belastingbetaler gaat vooral naar ProRail voor het beheer en de instandhouding van de spoorweginfrastructuur. Dat is historisch en internationaal overigens een «toevallige» plek om een integraal onrendabel systeem te financieren. De overheid moet er uiteraard op toezien dat ProRail dit geld van de belastingbetaler op een rechtmatige en doelmatige manier besteedt. De afwegingen die daarbij gemaakt worden, moeten voor de uiteindelijke klanten – de reizigers en de verladers – het beste resultaat opleveren.

Een vraag die zich daarbij vaak aandient is: wanneer is het zinvoller om te investeren in infrastructuur en/of treinen, en wanneer kunnen er beter organisatorische maatregelen worden genomen? In de huidige situatie wordt een dergelijke afweging vaak onvoldoende gemaakt. ProRail en NS zijn nog teveel op de overheid gericht in plaats van op elkaar. De kern van de nieuwe ordening is dat die ProRail en vervoerders dwingt infrastructuur en vervoer goed op elkaar en op het beschikbare geld af te stemmen. In de praktijk werkt dit als volgt:

1. de rijksbegroting geeft de financiële grenzen aan waarbinnen de sector afspraken kan maken;
2. de sector doet een voorstel voor de afweging hoe het beschikbare geld zo effectief mogelijk kan worden besteed;
3. deze afweging is ondermeer de invulling van de eerdergenoemde «zorgplicht» die aan ProRail en NS is opgelegd. Deze zorgplicht wordt jaarlijks uitgewerkt in een «beheerplan» van ProRail en een «vervoerplan» van NS;
4. de rijksoverheid toetst deze plannen inhoudelijk aan de concessies en financieel aan de begroting;
5. in toegangsovereenkomsten tussen ProRail en de vervoerders worden ondermeer de afspraken over de kwaliteit van de infrastructuur en de gebruiksvergoeding vastgelegd;
6. in vervoer- en beheerplan zit ook een langetermijnvisie, die tevens gebruikt wordt voor opstelling van de begroting van Verkeer en Waterstaat.

Op deze manier wordt het systeem sluitend gemaakt: de minister geeft aan hoeveel geld er is, de sector geeft aan hoe dit geld het best besteed kan worden, de minister toetst dit en neemt de uiteindelijke beslissing.

4. Hoe stuurt de minister met de concessie?

In de spoorwetgeving is bepaald dat voor beheer en vervoer concessies worden verleend. Daarmee is gekozen voor het publiekrechtelijk instrument en de daarbij behorende handhavinginstrumenten. De minister heeft, om de eindverantwoordelijkheid voor vervoer en infrastructuur te

kunnen dragen, volgens de concessievoorwaarden en het bestuursrecht de volgende instrumenten tot haar beschikking:

- De minister heeft een instemmingsbevoegdheid op de prestaties in het jaarlijkse beheerplan van ProRail en het jaarlijkse vervoerplan van NS. De minister kan vinden dat de prestaties in het plan onvoldoende zijn. Dan moet NS of ProRail het plan verbeteren.
- In de concessies is vastgelegd dat ProRail en NS de minister regelmatig informeren over de uitvoering van de concessies. NS en ProRail zijn daarbij verplicht om met de minister te overleggen over problemen die zijn ontstaan.
- In sommige situaties kan de minister 'bestuursdwang' toepassen, waaronder zelf doen wat de concessiehouder nalaat. Dat kan als NS en ProRail een duidelijk benoemde verplichting niet nakomen. Een voorbeeld: NS is volgens de concessie verplicht om de vervoer-voorwaarden aan de reiziger bekend te maken. Als NS dit niet doet, kan de minister zelf tot bekendmaking overgaan.
- De minister kan een last onder dwangsom opleggen. Dat betekent dat aan NS en ProRail een bevel wordt gegeven, waaraan ze binnen een bepaalde termijn moeten voldoen. Doen ze dat niet, dan moeten ze de dwangsom betalen. De bedoeling hiervan is niet dat de dwangsom wordt opgelegd, maar dat NS en ProRail via dit instrument worden gedwongen een aanwijzing van de minister op te volgen. Een voorbeeld. In de concessie is vastgelegd hoeveel de tweedeklas kaartjes voor de reiziger gemiddeld mogen stijgen. Als de stijging hoger is, kan de minister NS opdragen de tarieven minder hard te laten stijgen. Doet NS dit niet, dan volgt de dwangsom. Een systeem van last onder dwangsom sluit een systeem met boetes (als «financiële prikkel») uit.
- Uiteindelijk is een gedeeltelijke of gehele intrekking van de concessie mogelijk als NS of ProRail de concessie niet naar behoren uitvoert. Dit is een zwaar instrument, dat niet kan worden ingezet bij de eerste de beste overtreding.

De inrichting van de sector is erop gericht dat ProRail, NS en overige vervoerders samen een goed product voor de reiziger en verlader tot stand brengen. Als dit gebeurt, is het niet nodig om strenge instrumenten toe te passen.

II: Moties

Er zijn drie ingediende en aangenomen moties waarvan is aangegeven dat de uitvoering zou worden meegenomen bij de opstelling van de concessies.

De motie van het lid Eurlings (Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 27 482, 27 216, nr 51) verzoekt de regering vanuit zo'n benchmarkbenadering de concessievoorwaarden en de daarmee samenhangende prestatieafspraken met NS Reizigers zodanig te formuleren, dat NSR over 10 jaar tot de top vijf van de best presterende spoorvervoerders ter wereld behoort. Deze motie wordt in de vervoersconcessie op de volgende manier uitgewerkt. In de vervoersconcessie is in artikel 9 opgenomen dat NS verplicht is om eens per drie jaar een benchmark uit te voeren. In artikel 25 lid e is opgenomen dat NS in het vervoerplan zal beschrijven welke maatregelen zullen worden genomen naar aanleiding van de uitgevoerde benchmarks.

De motie van de leden Eurlings en Dijsselbloem (Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 000 XII nr. 9) verzoekt de regering in de nadere uitwerking van de managementaanbesteding ten behoeve van de NS zgn. inkomens-prestatiegerelateerde afspraken voor het management uit te werken, hetgeen inhoudt dat het management van de Nederlandse Spoor-

wegen persoonlijk wordt gekort op haar inkomen als de prestaties niet worden gehaald.

De beloning van de directie is de verantwoordelijkheid van de Raad van Commissarissen. Dit is in de statuten vastgelegd. Dit kan niet in de concessie worden bepaald. De Raad van Commissarissen heeft de beloningen van de bestuurders van NS voor een deel vast en voor een deel variabel vastgesteld. Het variabele deel is maximaal 30% van het vaste deel en is gerelateerd aan vooraf overeengekomen te leveren prestaties. NS kent geen beloning die recht geeft op opties of aandelen. De prestatiecriteria die voor de variabele beloning gelden zijn afgeleid van het concernplan van NS. De prestatiecriteria die voor alle bestuurders gelden zijn: de hoogte van het bedrijfsresultaat en de mate van verlaging van het ziekte verzuim. Andere prestatiecriteria verschillen per bestuurder, naar gelang hun specifieke taken binnen de directie. Ze betreffen de verbetering van de dienstverlening op de vijf klantgerichte hoofddoelstellingen van NS, de verbetering van de organisatorische processen zoals het inlopen van de onderhoudsachterstand van het materieel, de afronding van de eerste fase van Electronic Ticketing, de verbetering van de financiële rapportage en de verbetering van de interne en externe relaties.

De motie van de leden Van Dijken, Kant en Tonkens (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 200 XVI, nr 197) verzoekt de regering bij de concessieverlening te bepalen dat de vervoerder, in casu de NS, verantwoordelijk is voor het vervoer van mensen met een handicap waarbij in de concessieverlening aangegeven moet worden hoe de vervoerder dit uitvoert. In de vervoerconcessie is aangegeven dat NS er voor zorgdraagt dat de treinen toegankelijk zijn voor een ieder (artikel 6). Artikel 8.c bepaalt dat het vervoerplan een beschrijving bevat van de wijze waarop NS invulling geeft aan de zorgplicht. In artikel 10 worden daar nadere voorschriften aan verbonden ten aanzien van de assistentieverlening van reizigers met een functiebeperking en de aanschaf van nieuwe en aanpassing van bestaande spoorvoertuigen. In dit verband wijzen wij u op onze toezegging voor het einde van dit jaar een stappenplan aan de Kamer te zenden, waarin de weg naar een toegankelijk openbaar vervoer wordt aangegeven.

III Toezeggingen

De door mij gedane toezeggingen zijn wat breder van aard.

- In de algemene overleggen van december 2003 – over de algemene maatregelen van bestuur met een voorhangprocedure die behoren tot de Spoorwegwet en de Concessiewet – hebben we aangegeven in deze brief te zullen ingaan op de beleidsmatige aspecten die u toen aan de orde heeft gesteld. Het merendeel van de onderwerpen is hierboven reeds behandeld. Hieronder gaan wij in op een aantal nog niet nader belichte onderwerpen.

1. de gebruiksvergoeding in relatie tot de kwaliteit van de infrastructuur
2. registratiesysteem bij vertragingen

ad 1. Verscheidene fracties hebben gevraagd naar de relatie tussen de kwaliteit van de infrastructuur en de gebruiksvergoeding en dan met name naar de mogelijkheid om de vervoerder korting te geven in geval van veel verstoringen van de infrastructuur. Artikel 62 lid 7 van de Spoorwegwet bepaalt dat de overeengekomen gebruiksvergoeding ondermeer voldoet aan artikel 11 van richtlijn 2001/14/EG. Dat artikel bepaalt: «Heffingsregelingen voor infrastructuur dienen via een prestatieregeling spoorwegondernemingen en de infrastructuurbeheerder ertoe aan te zetten om verstoringen zo gering mogelijk te houden en de prestatie van het spoorwegnet te verbeteren. Dit kan boetes inhouden voor hande-

lingen die de exploitatie van het net verstoren, compensatie voor ondernemingen die onder verstoringen te lijden hebben, en premies ter beloning van prestaties die de ramingen overtreffen. De grondbeginselen van de prestatieregeling gelden voor het gehele net.» In de toegangs-overeenkomst tussen ProRail en vervoerders dient dit te worden vastgelegd.

Over de nieuwe systematiek van de gebruiksvergoeding en de implicaties daarvan hebben wij u informatie toegezegd. Deze ontvangt u separaat, rond de zomer. Daar wordt op dit moment nog aan gewerkt.

ad 2. Over het registratiesysteem bij vertragingen het volgende. In de vervoerconcessie wordt NS verplicht om in het vervoerplan te beschrijven welk meetsysteem zij hanteert ter bepaling van de mate waarin is voldaan aan de invulling van de zorgplicht. In de ingroEIFase van de concessies geven NS en ProRail aan op welke prestatie-indicatoren zij hard afrekenbaar zijn en voor welke indicatoren richtwaarden (streefcijfers) worden gehanteerd. Na de ingroEIFase (uiterlijk op 1 januari 2008) worden in de meerjarige plannen geen richtwaarden meer opgenomen. Indien het registratiesysteem – of de alternatieven daarvoor, waarnaar nu wordt gezocht – noodzakelijk is voor het formuleren van grenswaarden, dan dient dit uiterlijk op 1 januari 2008 operationeel te zijn.

- In het plenaire debat van 28 maart 2002 is aangegeven dat de Kamer een uitwerking zal ontvangen van een grondslag voor de waardebepaling bij de overgang van concessies. Er is voor gekozen om in de concessie voor het hoofdrailnet geen grondslag op te nemen voor de waardebepaling bij de overgang van de concessie. Zoals hierboven onder het onderdeel «continuïteit van het vervoer» al is vermeld, is voor het hoofdrailnet gekozen voor het specifieke regime van aanbesteding voor het hoofdrailnet, namelijk de uitwerking van de managementaanbesteding. Daarmee is uitwerking van een grondslag voor de waardebepaling van productiemiddelen bij overgang van de concessie niet aan de orde.
- Tijdens het A.O over het begrotingsonderzoek op 22 oktober 2003 is aangegeven dat er naar een methode wordt gezocht waardoor ProRail wel op output gestuurd kan worden. Hierboven is aangegeven dat de concessies een professionaliseringstraject voor zowel ProRail als NS bevatten. Dat traject moet uiterlijk op 1 januari 2008 uitmonden in sturing op output.
- Tijdens het vragenuur van 25 november 2003 heeft de heer Boelhouwer gevraagd naar de toezeggingen die zijn gedaan toen de concessieverlening aan de spoorwegen aan de orde was. Hij vraagt of is toegezegd dat er meer reizigers, meer treinen, betere prestaties enz zouden worden geleverd. Er zijn geen toezeggingen gedaan over de onderwerpen die de heer Boelhouwer noemt.

Betuweroute

Tot slot informeren wij u over het beheer van de Betuweroute in relatie tot de onderhavige beheerconcessie aan ProRail. Zoals u in de voetnoot bij de beheerconcessie kunt lezen, zullen wij pas na oplevering van de business case door het Havenbedrijf Rotterdam en ProRail een besluit nemen over het beheer van de Betuweroute. Voor wat betreft het toekomstige beheer van de Betuweroute zijn een aantal opties denkbaar:

- integraal onderbrengen in de beheerconcessie voor de hoofdspoorweginfrastructuur;
 - onderbrengen in nog nader te bepalen juridische constructie bij de beheerconcessie voor de hoofdspoorweginfrastructuur;
 - verlenen van een separate beheerconcessie.
- In afwachting van de definitieve resultaten van de business case worden deze opties verder uitgewerkt.

In het geval van een negatieve beoordeling van de business case of indien besluitvorming over het beheer van de Betuweroute niet kan worden afgerond vóór inwerkingtreding van de wetten en concessies, dan zal in de beheerconcessie hoofdspoorweginfrastructuur de optie worden opengehouden om op een bepaald tijdstip het beheer van de Betuweroute aan een andere partij te verlenen.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
K. M. H. Peijs

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus