

Vergaderjaar 2013–2014

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 530

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 september 2014

In de wettelijke procedures is vastgelegd dat de ontwerpbeheerconcessie en de ontwerpvervoerconcessie aan de Eerste en de Tweede Kamer worden gezonden voor voorhang, alvorens deze concessies worden verleend. U treft daartoe beide ontwerpconcessies aan (bijlage I en II)¹.

Op 23 april 2014 zijn de concept-ontwerpconcessies voor advies verzonden. Schriftelijke reacties zijn ontvangen van de consumentenorganisaties in het LOCOV, IPO, SkVV, VNG, provincie Noord-Brabant, provincie Limburg, provincie Zeeland, Samenwerkingsverband Noord-Nederland, Oost-Nederland, Stadsregio Eindhoven, OV-bureau Randstad, Metropoolregio Amsterdam, gemeente Haarlem, gemeente Venlo, FMN (samenwerkingsverband van Veolia, Arriva, Connexion en Syntus), NS, KNV goederenvervoer, Havenbedrijf Rotterdam, Keyrail, ProRail, Schiphol Group, Overleg Infrastructuur en Milieu (OIM), FNV en ACM. Gelijktijdig zijn deze concept-ontwerpconcessies aan uw Kamer aangeboden. Met uw Kamer is over de concepten gesproken in een Algemeen Overleg op 17 juni (Kamerstuk 29 984, nr. 529) en een Verslag Algemeen Overleg op 25 juni ((Handelingen II 2013/14, nr. 98, VAO vervoer en beheer hoofdrailnet). De resultaten van de consultatie, het AO en het VAO zijn afgewogen en hebben geleid tot wijzigingen in beide concessies. De afweging en de ontwerpconcessies zijn in het kabinet besproken.

Het merendeel van de partijen is positief over de koers die met de concessies is ingeslagen en de verbeteringen die daarin opgenomen zijn. Daarbij zijn door partijen kritische opmerkingen over specifieke onderdelen gemaakt. Onderstaand is beschreven op welke wijze met de hoofdlijnen uit de consultatie, de toezeggingen ten aanzien van de ontwerpconcessies in het AO en de aangenomen moties die direct de concessies raken, is omgegaan. Zoals toegezegd in de beantwoording van de Kamervragen over de concept-ontwerpconcessies (hierna Kamer-

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

vragen)² is de afweging over de ontvangen reacties in een tabel meer gedetailleerd inzichtelijk gemaakt (zie bijlage III). De analyse van alternatieve prikkels naar aanleiding van motie De Rouwe³ is onderstaand eveneens opgenomen.

I. Marktordening

In de LTSA is aangegeven dat het kabinet kiest voor scherpere sturing en niet voor het ingrijpen in de ordening. Dit gelet op het grote belang van een betere samenwerking tussen alle partijen. Ook heeft het kabinet in de LTSA aangegeven dat NS zich moet focussen op het hoofdrailnet. Binnen deze kaders zijn de ontwerpconcessies vormgegeven.

Van FNV, FMN, ACM en uw Kamer, zijn reacties gekomen die betrekking hebben op de marktordening voor het spoor. Het gaat onder andere om de scheiding van rollen van de concessieverlener, mogelijk machtsmisbruik van NS, de publieke taakafbakening van de vervoerconcessie, het mogelijk bestaan van kruissubsidiëring, het mogen meedingen van NS bij regionale aanbestedingen en de marktconformiteit van de vervoerconcessie. Op deze onderwerpen is ingegaan in de beantwoording van de Kamervragen. Tevens heb ik uw Kamer de resultaten gezonden van het onderzoek van Ecorys naar de uitbreiding van de bevoegdheden van ACM ten aanzien van het toetsen van non-discriminatoire toegang tot diensten en voorzieningen op stations⁴. Ook heeft u het wetsvoorstel voor implementatie van de Herschikkingrichtlijn ontvangen dat de bevoegdheden van ACM op dit punt uitbreidt⁵. Op 9 juli 2014 zijn het onderzoek naar de effecten van veranderingen in eigendomsverhoudingen op stations⁶ en het onderzoek naar mogelijke kruissubsidiëring bij concessiehoudende (klein)dochters van NS (in opdracht van het Ministerie van Financiën)⁷ aan uw Kamer aangeboden. Op basis van de bevindingen van Ecorys naar de positie van NS en andere relevante partijen op stations is er geen aanleiding om nu over te gaan tot een wijziging in de positie van partijen op stations. Uit het onderzoek naar mogelijke kruissubsidiëring blijkt dat er geen aanwijzingen zijn dat er sprake is van kruissubsidiëring bij NS groep en diens (klein)dochters.

Het is van belang dat het gelijke speelveld via regelgeving en toezicht daarop geborgd wordt en niet in de vervoerconcessie. Enerzijds omdat wet- en regelgeving alle partijen bindt en niet alleen NS en anderzijds omdat de concessie betrekking heeft op het vervoer op het hoofdrailnet dat NS haar reizigers biedt en bijvoorbeeld niet op de diensten die NS op stations aanbiedt.

Ook wordt door FMN in de consultatie gevraagd om in de concessie op te nemen dat NS niet meer mag meedingen bij aanbestedingen voor regionaal spoorvervoer in Nederland. Het Rijk heeft in de LTSA aangegeven dat de focus van NS op het vervoer over het hoofdrailnet moet liggen. Daarbij past dat NS niet meedingt naar nieuwe vervoerconcessies voor het spoor die in Nederland op de markt komen, tenzij er substantiële samenloop is met het hoofdrailnet. De uitwerking van dit beleid wordt eind van de zomer door het Rijk vastgelegd in een brief aan NS. Uw Kamer wordt hierover geïnformeerd.

² Kamerstuk 29 984, nr. 489

³ Kamerstuk 29 984, nr. 459

⁴ Kamerstuk 29 984, nr. 518

⁵ Kamerstuk 33 965, nr. 1 t/m 4

⁶ Kamerstuk 29 984, nr. 527

⁷ Kamerstuk 28 165, nr. 178

II. Sturing in beide concessies

Beide ontwerpconcessies bevatten een aangescherpt sturingsarrangement. Deze aanscherping vindt haar basis in de LTSA en heeft tot doel een aantrekkelijker product voor reizigers en verladers. Jaarlijks maken NS en ProRail in het vervoerplan en beheerplan concreet op welke wijze zij aan dit doel invulling geven en aan welke concrete resultaten zij zich verbinden. Met de beleidsprioriteitenbrief kan ik hierin focus aanbrengen. Het aangescherpte sturingsinstrument bestaat uit vier belangrijke elementen: transparantie over prestaties, sturing op deze prestaties, verbeterprogramma's en sanctionering. Dit palet aan instrumenten kan flexibel worden ingezet.

In de consultatie zijn onder meer door de consumentenorganisaties, FMN en uw Kamer opmerkingen gemaakt over de sturingsinstrumenten. Dit betreft met name de prestatie-indicatoren en de sanctionering.

Prestatie-indicatoren

Ten aanzien van de prestatie-indicatoren gaan de reacties onder andere in op de ambitie, de sturing op het niveau van individuele trajecten en de onafhankelijkheid van de metingen. In de beantwoording van de Kamervragen is hierop uitgebreid ingegaan. Ook zijn suggesties voor nieuwe indicatoren gedaan door Samenwerkingsverband Noord-Nederland en de consumentenorganisaties. De suggesties voor nieuwe prestatie-indicatoren zijn betrokken bij het aanpassen van de bijlage met indicatoren. Dit heeft geleid tot het toevoegen van een prestatie-indicator in de beheerconcessie voor de klanttevredenheid van de decentrale overheden.

Conform de motie De Boer/Hoogland⁸ voert een extern bureau een audit uit op de definities, meetmethoden en instelwaarden van de prestatie-indicatoren in de vervoerconcessie en de beheerconcessie. Tevens krijgen de consumentenorganisaties in het LOCOV en de gerechtigden de gelegenheid advies over de aanvullingen in de bijlage met prestatie-indicatoren uit te brengen. De resultaten van de audit en het advies worden voor het AO over de ontwerpconcessies aan uw Kamer gezonden.

De motie Dik-Faber⁹ vraagt in de vervoerconcessie vast te leggen dat voor het meten van de klantoordelen bij de OV-klantenbarometer wordt aangesloten. Deze aansluiting is in de vervoerconcessie opgenomen. Hiermee wordt het mogelijk de verschillende vervoerders onderling te vergelijken op het klantoordeel. Aanvullend daarop was reeds in de concessie opgenomen dat de klantoordelen onafhankelijk gemeten kunnen worden op verzoek van de concessieverlener. Het streven is dit vanaf 2016 plaats te laten vinden. Tot slot wordt de kwaliteit van de meetsystemen voor prestaties geborgd doordat de verantwoordingsrapportages van NS een goedkeuringsverklaring van een onafhankelijke deskundige instelling moeten bevatten en ik de kwaliteit van de meting van de prestaties regelmatig aan een audit zal onderwerpen.

Sanctionering

De reacties over de sanctionering spitsen zich toe op de effectiviteit van de boete en de hoogte van de boete. Naar aanleiding van de motie De Rouwe¹⁰ en met input vanuit de consultatie is een analyse gemaakt van

⁸ Kamerstuk 29 984, nr. 497

⁹ Kamerstuk 29 984, nr. 502

¹⁰ Kamerstuk 29 984, nr. 459

een twintigtal alternatieve prikkels naast de boetes. Daarvoor is gekeken naar handhaving en sanctionering in andere concessies en contracten, zowel in Nederland als in andere landen en zowel in het openbaar vervoer als in andere sectoren. Tevens zijn de ervaringen met de huidige beheer- en vervoerconcessie betrokken.

Het systeem van prikkels zoals in de ontwerpconcessies is opgenomen, biedt in combinatie met wetgeving een gebalanceerd handhavingmechanisme om NS en ProRail aan de gewenste prestaties te houden en deze te verbeteren. Naast een aangescherpt boeteregime bestaat het sturingsarrangement uit alternatieve prikkels zoals programmasturing, transparantie en publieke verantwoording, benchmarks, audits, evaluaties, last onder dwangsom, bestuursdwang en gehele of gedeeltelijke intrekking van de concessies.

De ontwerpconcessies zijn ten opzichte van de concept-ontwerpconcessies op twee punten aangepast. Ten eerste is de boetebepaling in de beide concessies aangepast. De boete per prestatie-indicator loopt op bij herhaaldelijk slecht presteren. Ook kan jaarlijks met de beleidsprioriteitenbrief een tweetal prestatie-indicatoren worden aangewezen waarvoor de boete wordt verdubbeld. Op deze wijze wordt de prikkel om slechte prestaties te voorkomen, vergroot. De totale boete die NS en ProRail verschuldigd zijn, blijft conform de concept-ontwerpconcessies gemaximeerd op 6,5 miljoen euro respectievelijk 2,75 miljoen euro per jaar. Ten tweede is in beide concessies bepaald dat ProRail en NS in 2016 meewerken aan een evaluatie van de samenwerking die plaatsvindt in het kader van de concessies tussen NS, ProRail, decentrale overheden, gemeenten, consumentenorganisaties en regionale vervoerders. Deze evaluatie zal opgepakt worden via de landsdelige en landelijke OV & spoortafels.

Tabel: overzicht sanctionering bodem- en streefwaarden

	ProRail	NS
Bodemwaarden (jaarlijks)		
Boete bij overschrijding	€ 75.000 per procentuele afwijking tot een maximum van € 2.750.000	€ 500.000 per niet gehaalde bodemwaarde tot een maximum van € 6.500.000
Oplopende boete	2 ^e maal tekortschieten € 100.000 3 ^e maal tekortschieten € 125.000 (per afwijking)	2 ^e maal tekortschieten € 750.000 3 ^e maal tekortschieten € 1.000.000 (per niet gehaalde bodemwaarde)
Verhogen boete	voor 2 prestatie-indicatoren kan boete worden verdubbeld (aan te wijzen in beleidsprioriteitenbrief)	voor 2 prestatie-indicatoren kan boete worden verdubbeld (aan te wijzen in beleidsprioriteitenbrief)
Streefwaarden 2019		
	last onder dwangsom bij niet halen	maximaal een boete van € 1.500.000 per prestatie-indicator tot een maximaal totaal van € 19.500.000 bij niet halen of maximaal een beloning van € 1.000.000 per prestatie-indicator tot een maximaal totaal van € 10.000.000 bij ruimschoots halen

Voor de overige suggesties uit de consultatie (zoals gedeeltelijk intrekken van de concessie bij slecht presteren, managementaanbesteding, beoordeling op klantwaardering), geldt dat de betreffende prikkel al is opgenomen in de ontwerpconcessie, dat de prikkel in de wetgeving is opgenomen of dat de prikkel weinig toegevoegde waarde heeft ten opzichte van al bestaande prikkels.

Tijdens de consultatie is aan de consumentenorganisaties in het LOCOV specifiek gevraagd naar hun ideeën om de boete ten goede te laten komen aan de reiziger. Zij hebben aangegeven dat per jaar in overleg met de consumentenorganisaties moet worden bezien wat op dat moment de beste besteding is van de boete. Ik neem dit voorstel over. Voorwaarde is dat het geld op zo'n wijze wordt besteed dat het bijdraagt aan realisatie van de doelen van de LTSA.

De decentrale overheden is gevraagd naar prikkels voor verbetering van de deur-tot-deur reis. Naast suggesties voor samenwerking die in onderstaande paragraaf aan de orde komen, is een suggestie voor een geld terug bij vertraging regeling voor het hele OV gedaan. In het AO heb ik aangegeven dit idee in het Nationaal Openbaar Vervoer Beraad (NOVB) te willen bespreken.

Wanneer het sanctioneringregime in de vervoerconcessie is vastgesteld zal het Ministerie van Financiën in gesprek gaan met NS over het beloningsbeleid van de top van NS. Het doel is om het beloningsbeleid meer in lijn te brengen met het sanctioneringregime, zoals ook in de motie Bashir/Merkies¹¹ wordt gesteld. Het Ministerie van Financiën bericht uw Kamer hier te zijner tijd nader over.

Betrokkenheid Kamer bij beleidsprioriteitenbrief en jaarlijkse plannen

Uw Kamer heeft gevraagd over de beleidsprioriteitenbrieven te kunnen spreken, voordat deze aan NS en ProRail worden gezonden. Met uw Kamer is gesproken over de LTSA en wordt het gesprek gevoerd over de doelen in de concessies. Binnen deze kaders geven ProRail en NS jaarlijks concrete invulling aan de doelen in het beheerplan en het vervoerplan. De jaarlijkse cyclus begint met een beleidsprioriteitenbrief in het voorjaar. Mede op basis van de actuele prestaties brengt deze brief jaarlijks focus aan in de opgave voor NS en ProRail. NS en ProRail werken de beleidsprioriteiten uit in de plannen en leggen deze voor advies voor. Hierna worden de plannen voor instemming aan mij voorgelegd (najaar). Conform de huidige werkwijze ontvangt uw Kamer vervolgens na instemming deze plannen en de prioriteitenbrieven die daaraan zijn voorafgegaan en kan daarover het gesprek worden gevoerd. Expliciet kan daarbij stil worden gestaan bij de wensen van de Kamer voor het volgende jaar. Deze wensen weeg ik mee bij het opstellen van de beleidsprioriteitenbrief voor het volgende beheer- en vervoerplan.

III. Samenwerking en escalatie in beide concessies

Om tot een verbetering van de kwaliteit voor de reizigers en verladers te komen en een goede reis van deur-tot-deur te bieden, is samenwerking van belang. Samenwerking is een prominent onderdeel van beide concessies. Daarbij gaat het niet alleen om samenwerking tussen ProRail en NS, maar ook om de samenwerking met decentrale overheden, regionale vervoerders, goederenvervoerders en consumentenorganisaties (als stem van de reiziger).

Deelnemers in het OIM, FMN, goederenvervoerders, decentrale overheden en uw Kamer hebben opmerkingen gemaakt over de samenwerking die in de concessies is opgenomen. Deze richten zich op de concreetheid en afdwingbaarheid van de bepalingen, de escalatie, transparantie, de onafhankelijke positie van ProRail, een systematiek voor verevening van kosten en opbrengsten en de procedure voor werken voor derden.

¹¹ Kamerstuk 28 165, nr. 153

Concreetheid samenwerking

De vervoerconcessie en beheerconcessie sturen NS en ProRail op samenwerking met onder meer elkaar, decentrale overheden en regionale vervoerders. Voor het slagen van de samenwerking en het verbeteren van de deur-tot-deur reis is het belangrijk dat ook in de regionale concessies wederkerige samenwerkingsbepalingen komen. Voor het meer concreet maken van de samenwerking, wordt de suggestie van decentrale overheden en FMN voor het opstellen van een samenwerkingsprotocol overgenomen. Het samenwerkingsprotocol bevat concrete afspraken over (operationele) samenwerking en is een verantwoordelijkheid van alle betrokken partijen. Ik zal dit daarom agenderen voor de landsdelige en landelijke OV & spoortafels in respectievelijk september en oktober van dit jaar. Ook de door uw Kamer voorgestelde letter of intent over de aansluiting tussen de decentrale concessies en de concessie voor het hoofdrailnet, breng ik via de landsdelige tafels over aan de decentrale overheden. Het doel is deze letter voorafgaand aan de verlening van de concessie te hebben ontvangen.

De mogelijkheid voor het opnemen van een prestatie-indicator voor samenwerking is door uw Kamer, decentrale overheden en FMN gesuggereerd. Het idee achter de gevraagde prestatie-indicator wordt onderschreven, namelijk sturing op samenwerking. Omdat voor samenwerking meer partijen nodig zijn, ligt het niet voor de hand eenzijdig één partij hierop af te rekenen. Als alternatief wordt daarom een brede evaluatie begin 2016 van de samenwerking als onderdeel van het samenwerkingsprotocol opgenomen.

De motie Van Veldhoven/De Rouwe¹² vraagt onder meer om in de vervoerconcessie op te nemen dat NS slechts gemotiveerd af mag wijken van adviezen van decentrale overheden en regionale vervoerders. In de concessie is reeds geborgd dat daar waar daadwerkelijk sprake is van een advies, NS een motivatie moet aangeven indien zij afwijkt.

Tot slot zijn de samenwerkingsbepalingen in de beheerconcessie uitgebreid met de goederenvervoersector en andere infrastructuurbeheerders. En is in de vervoerconcessie waar relevant de positie van gemeenten opgenomen, bijvoorbeeld bij fietsenstallingen en nieuwe stations.

Escalatie

In het verlengde van samenwerking hebben decentrale overheden, deelnemers van het OIM, FMN en uw Kamer opmerkingen gemaakt over escalatie en doorzettingsmacht in de samenwerking tussen partijen. Onder meer is de suggestie gedaan om geschilbeslechting bij een «onafhankelijke derde» (bijvoorbeeld ACM of ProRail) te beleggen. De motie Van Veldhoven/De Rouwe¹³ vraagt aan te geven hoe geschillen tussen NS en decentrale overheden en regionale vervoerders worden beslecht. In de concessie zijn instrumenten en prikkels opgenomen die de samenwerking moeten bevorderen en waarin (de ontwikkeling van) een escalatiemechanisme wordt voorgeschreven. Zo is er voorzien in de ontwikkeling van een escalatiemechanisme tussen NS en ProRail, tussen ProRail en de andere vervoerders, richting overheden wanneer vervoerders er onderling niet uitkomen ten aanzien van samenloop en richting de landelijke tafel wanneer de landsdelige OV & spoortafels niet tot een oplossing leiden. Een hiaat in de vervoerconcessie is ingevuld door op te nemen dat als vervoerders onderling niet in staat zijn om tot

¹² Kamerstuk 29 984, nr. 496

¹³ Kamerstuk 29 984, nr. 496

integrale diensten te komen, de concessieverleners hierover in overleg treden. Via de landsdelige en landelijke OV & spoortafels wordt door de concessieverleners gemonitord hoe de samenwerking verloopt. Wanneer blijkt dat er aanvullende escalatiemechanismen nodig zijn, zullen deze worden vormgegeven en geïmplementeerd.

Transparantie

Decentrale overheden vragen om meer waarborgen in de vervoerconcessie voor het beschikbaar stellen van informatie door NS. Deze informatie ziet onder meer op reizigersaantallen en gegevens per traject. De ontwerpvervoerconcessie is aangepast en bepaalt dat NS de gevraagde gegevens levert. In het geval dat deze gegevens vertrouwelijk zijn, maken decentrale overheden en NS afspraken over hoe die vertrouwelijkheid geborgd wordt. Om het beschikbaar stellen van reizigersdata van alle vervoerders te borgen, wordt gewerkt aan wet- en regelgeving. Vooruitlopend hierop wordt in het NOVB gewerkt aan afspraken met alle vervoerders. Ten aanzien van het beschikbaar stellen van informatie is het belangrijk dat wederkerigheid geregeld wordt. De concessieverlener gaat met de decentrale overheden in overleg om deze noodzakelijke wederkerigheid in afspraken te borgen.

De motie Dik-Faber¹⁴ vraagt brondata ten aanzien van prestaties, reisinformatie en tarieven online beschikbaar te maken. Het ter beschikking stellen van brondata van reisinformatie is als verplichting in de concessie opgenomen conform de afspraken in het kader van NDOV (Nationale Data Openbaar Vervoer). Deze afspraken gelden voor alle vervoerders. In dit kader wordt ook een tarievenstandaard ontwikkeld waarmee tariefinformatie beschikbaar komt voor reisplanners. Ten aanzien van prestaties geldt dat de nieuwe concessies een grotere transparantie van ProRail en NS vereisen. Hierdoor worden prestatiegegevens op actuele en toegankelijke wijze publiek beschikbaar gemaakt. Dit wordt de komende tijd in het kader van het beheerprotocol met ProRail en NS verder uitgewerkt.

Vereveningsystematiek integraal openbaar vervoer

Door decentrale overheden is gevraagd een methodiek van wederkerigheid te introduceren in kosten en opbrengsten van NS versus die van decentrale overheden. Dit ziet vooral op aanpassingen in de samenhang van het vervoer, zoals de introductie van het zogenaamde visgraatmodel, die leiden tot een aantoonbare toename van het aantal reizigers in de trein. Deze baten zouden door NS moeten worden meegewogen bij verzoeken van decentrale overheden voor uitbreiding van de dienstverlening door NS. Maar ook omgekeerd kan een decentrale overheid baten hebben van een verandering in de dienstverlening van NS of kunnen wijzigingen in het regionale vervoer, zoals de introductie van regionale diensten, leiden tot minder reizigers voor NS. In de ontwerpconcessie is opgenomen dat NS medewerking verleent aan het toepassen van een dergelijke systematiek. De verdere uitwerking is een verantwoordelijkheid van de decentrale overheden en NS, met betrokkenheid van het Ministerie van IenM. Op de uitwerking ervan wordt toegezien via de landsdelige en landelijke OV & spoortafels.

Aanpassing van het regionale vervoeraanbod kan ook aan de orde zijn bij het afgeven van een bedieningsgarantie voor een nieuw station. De totstandkoming van een nieuw station is het resultaat van overleg tussen verschillende partijen. In de ontwerpconcessie is bepaald dat de

¹⁴ Kamerstuk 29 984, nr. 502

haalbaarheid van een nieuw station wordt onderzocht door NS samen met de betrokken decentrale overheden en de infrastructuurbeheerder. Het onderzoek richt zich op de maatschappelijke wenselijkheid van een nieuw station op grond van attractiviteit voor de reiziger, maakbaarheid in de dienstregeling en betaalbaarheid. In het onderzoek wordt ook gekeken of het regionale vervoersaanbod aangepast dient te worden op het nieuw aan te leggen station. Wanneer uit het gezamenlijke onderzoek een per saldo positief resultaat blijkt en het nieuwe station bijdraagt aan een kostendekkende exploitatie van het hoofdrailnet geeft NS een bedieningsgarantie af. Aan de landsdelige OV- en spoortafel stellen betrokken partijen gezamenlijk vast of er sprake is van een haalbaar stationsproject. Eventueel maken partijen financiële afspraken over de exploitatie. Over deze methodiek is overeenstemming met NS en de decentrale overheden.

Werken voor derden

Decentrale overheden hebben opmerkingen geplaatst bij de procedure voor werken voor derden. Reacties spitsen zich toe op de gewenste grotere betrokkenheid van derden, meer waarborgen voor marktconformiteit en een betere risicoverdeling. Deze reacties hebben geleid tot aanpassingen in de concessie. In de concessie is opgenomen dat in 2016 een evaluatie zal plaatsvinden specifiek gericht op de betrokkenheid van de decentrale overheden bij derdenwerken. Door middel van pilots met betrokkenheid van ProRail, decentrale overheden en het Ministerie van IenM wordt het proces rondom derdenwerken geoptimaliseerd.

Hiernaast moet ProRail de opdrachtgevende overheid aan de voorkant van het proces tot een aanbesteding betrekken. Door de grotere betrokkenheid van de opdrachtgever bij de derdenwerken worden de risico's op discussies achteraf over meerkosten, mogelijke fouten, vertragingen en budgetoverschrijdingen gereduceerd. Vervolgens dient deze partij betrokken te zijn en te blijven tijdens de aanbesteding en tijdens de uitvoering.

Onafhankelijke positie ProRail

ACM, KNV en FMN hebben opgemerkt dat ProRail ten opzichte van alle spoorvervoerders een onafhankelijke positie heeft en het niet zo mag zijn dat de samenwerking tussen ProRail en NS discriminerend werkt voor de samenwerking tussen ProRail en de andere (regionale) spoorvervoerders. Dit deel ik en waar dit relevant is, is de beheerconcessie verbreed naar alle spoorvervoerders.

IV. Specifieke punten vervoerconcessie

In de consultatie en het AO/VAO zijn onder meer tariefdifferentiatie, concrete wensen ten aanzien van de bediening, de snelheid van het intercitymaterieel, toegankelijkheid en fietsenstallingen aan de orde gekomen.

Tariefdifferentiatie

Door de consumentenorganisaties zijn opmerkingen gemaakt over tariefdifferentiatie, met name het verhogen van de tarieven in de spits. Ook in het AO is hierover gesproken en is toegezegd bij de ontwerpconcessie terug te komen op de randvoorwaarden en de percentages en de verhoging van de tarieven voor de maand- en trajectkaarten. De motie

Van Veldhoven/Hoogland¹⁵ verzoekt de concessie uit te breiden met voorwaarden waaraan de NS moet voldoen, voordat zij over mag gaan tot tariefverhoging.

Tariefdifferentiatie kan van belang zijn voor een betere benutting van het systeem en een betere spreiding van de reizigers over de dag. Dit naast andere instrumenten om te sturen op een betere vervoercapaciteit voor de reizigers. NS mag een voorstel doen voor tariefdifferentiatie en dit ter besluitvorming voorleggen aan de concessieverlener. Daarbij moet zij onderzoek uitvoeren naar de effecten van verschillende percentages van tariefdifferentiatie voor de verschillende reizigersgroepen en op de benutting van het systeem. Conform voornoemde motie Van Veldhoven/Hoogland is in de concessie de randvoorwaarde opgenomen dat er bewijs moet zijn dat capaciteitsuitbreiding, optimaliseren van de dienstregeling en enkel een prijsverlaging niet voldoende werkt of onbetaalbaar is. De percentages die in de concept-ontwerpconcessie waren genoemd zijn behouden om de grenzen waarbinnen NS voorstellen mag doen aan te geven. Over het voorstel moet NS advies vragen aan de consumentenorganisaties en het moet besproken worden in het NOVB om te zorgen voor draagvlak.

Bediening

Door onder andere IPO, SkVV en OV-bureau Randstad zijn opmerkingen gemaakt over het vervoerproduct dat NS moet leveren. De reacties hebben bijvoorbeeld betrekking op het inbouwen van meer flexibiliteit en maatwerk in de dienstregeling om te anticiperen op de reizigersvraag, het borgen van de geïntegreerde aanpak van de LTSA en het verbeteren van de capaciteit.

De wijze waarop gestuurd wordt op een goede match tussen de vraag van reiziger en het aanbod dat NS levert, is in de Kamervragen nader toegelicht. Hierbij moet NS inspelen op wensen van de reizigers en de ontwikkeling daarin. Ook op de nadere analyses die nu plaatsvinden in het kader van de geïntegreerde aanpak, waarin onder andere de bediening van de spitsreizigers (Kiezen voor kwaliteit) bezien wordt, gaat de beantwoording van de Kamervragen nader in. De respectievelijke concessies verplichten NS en ProRail uitvoering te geven aan de geïntegreerde aanpak.

In de concessie is een balans gevonden tussen frequenties en de financiële kaders. Daarbij is sprake van een ontwikkeling in het aanbod, bijvoorbeeld door hoogfrequent spoor en voor specifieke diensten als het nachtnet en de laatste treinen (groeimodel).

Snelheid intercitymaterieel

De motie Dik-Faber/Van Tongeren¹⁶ vroeg om bestelling van materieel dat 200 km per uur kan rijden. De motie is in het kader van het actieplan snelheidsverhoging¹⁷ van 4 juli 2013 afgedaan door aan te geven dat NS uw Kamer nader inzicht zou geven in haar toekomstige materieelstrategie en dat prikkels tot snelheidsverhoging worden opgenomen in de concessie. Het inzicht in de materieelstrategie is op 27 september 2013 aan uw Kamer gezonden bij de brief over het alternatief voor de Fyra V250¹⁸. De ontwerpconcessie bevat prikkels tot snelheidsverhoging. NS is

¹⁵ Kamerstuk 29 984, nr. 495

¹⁶ Kamerstuk 22 026, nr. 420

¹⁷ Kamerstuk 29 893, nr. 151

¹⁸ Kamerstuk 22 026, nr. 430

voornemens om één (integraal) intercitypark te bestellen voor zowel de HSL-Zuid als de klassieke treindiensten, waarbij met NS is afgesproken dat zij intercitymaterieel aanschaft voor het uitvoeren van de binnenlandse treindiensten op de HSL-Zuid dat ten minste 200 km per uur kan rijden. Uw Kamer heeft op 26 juni 2014 hierover een brief ontvangen¹⁹.

Toegankelijkheid

Mensen met een functiebeperking moeten in staat worden gesteld zelfstandig een reis te maken. Ten aanzien van nieuw materieel wordt in de ontwerpvervoerconcessie geëist dat NS alleen nog nieuw materieel aanschaft dat geheel zelfstandig toegankelijk is voor deze reizigers. Van het bestaande materieel worden de Sprinters van het type SLT zelfstandig toegankelijk gemaakt indien de voorziene oplossing, een uitschuifrede, passend is. NS maakt een plan waaruit blijkt volgens welke fasering zij uitvoering geeft aan het inbouwen van de nieuwe uitschuifredes. Naar aanleiding van het AO is NS gevraagd om de mogelijkheid te bezien om het toegankelijk maken van treinen te versnellen. Op het plan dat NS op zal leveren wordt een audit uitgevoerd waarbij dit aspect nadrukkelijk zal worden onderzocht. Ook is de mogelijkheid van het inbouwen van liften in bestaand IC-materieel onderzocht. De liften bleken niet te passen en mogen niet zelfstandig door de klant worden bediend. Uw Kamer is hierover eerder geïnformeerd²⁰.

Fietsparkeren

Door onder meer VNG en OIM zijn opmerkingen gemaakt over parkeervoorzieningen bij stations. Deze hebben met name betrekking op de financiering(-afspraken) en de verantwoordelijkheden ten aanzien van fietsparkeren. De verantwoordelijkheidsverdeling voor fietsenstallingen bij stations ligt niet vast in de concessie. Wel bevat de concessie bepalingen over de openingstijden van stations aan het hoofdrailnet waarvoor de verantwoordelijkheid bij NS ligt, omdat de fietsparkeervoorzieningen mede de kwaliteit van de ketenreis bepalen. Daarnaast zal buiten de concessie om het gesprek over fietsparkeren gevoerd worden, onder meer bij de evaluatie in 2015 van het Actieplan fietsparkeren.

V. Specifieke punten beheerconcessie

Specifieke additionele punten voor de beheerconcessie betreffen de positie van het goederenvervoer, Keyrail en de samenwerking met internationale infrastructuurbeheerders. Daarnaast is ook de wijze waarop de veiligheid geborgd wordt in het gesprek met uw Kamer aan de orde gekomen.

Goederenvervoer

Met de goederenvervoersector ben ik in gesprek om de positie van het goederenvervoer verder te verbeteren. Hierbij geldt dat de beschikbare capaciteit op het gemengde spoor beter moet worden benut, zodat er meer flexibiliteit voor spoorgoederenvervoerders ontstaat. Met de motie De Boer²¹ wordt gevraagd om ProRail op te dragen voldoende capaciteit voor internationaal goederenvervoer vrij te maken en daarnaast een terugkoppeling te geven van de jaarlijks verwachte en gerealiseerde volumegroei en de kwaliteit van treinpaden op de Nederlandse secties van de corridors terug te koppelen. Het ter beschikking stellen van

¹⁹ Kamerstuk 22 026, nr. 461

²⁰ Kamerstuk 29 984, nr. 472

²¹ Kamerstuk 29 984, nr. 498

voldoende capaciteit verloopt via de spelregels van het Besluit Capaciteitsverdeling en de Europese afspraken over de internationale goederencorridors. Uw Kamer ontvangt het gewijzigde Besluit naar verwachting in het najaar. ProRail dient hiernaast invulling te geven aan de prestatiegebieden zoals opgenomen in de ontwerpbeheerconcessie. Hierin dient ProRail zorg te dragen voor a) de beschikbaarheid van efficiënte doorgaande internationale treinpaden b) het verbeteren van de reisomstandigheden c) het beperken van niet-geplande stops. Via het jaarlijkse beheerplan wordt de Kamer geïnformeerd over de kwaliteit van de treinpaden. Door deze verplichtingen zijn er geen aanpassingen in de beheerconcessie nodig. Tijdens de aanleg van het derde spoor in Duitsland gelden er op verschillende momenten capaciteitsbeperkingen op de Betuweroute. Een stuurgroep, met vertegenwoordigers uit de spoorsector, werkt een maatregelenpakket uit om het internationale goederenvervoer zo goed mogelijk te accommoderen. De Kamer wordt hierover na de zomer geïnformeerd.

In de reacties van KNV, Keyrail, Havenbedrijf Rotterdam en EVO (via OIM) is ingegaan op de positie van het goederenvervoer in de beide concessies. Deze positie is naar het oordeel van sommige partijen onderbelicht. In de beheerconcessie wordt de positie van het goederenvervoer geborgd doordat er prestatiegebieden over het spoorgoederenvervoer zijn opgenomen (zie hierboven). Deze prestatiegebieden worden geconcretiseerd in de prestatie-indicatoren voor het spoorgoederenvervoer. Hiermee wordt gestuurd op de verbetering van de prestaties van ProRail op dit terrein. Zoals in de ontwerpconcessie ook staat vermeld, worden indicatoren deels in overleg met de sector komende periode ontwikkeld. Daarnaast zijn in de ontwerpbeheerconcessie diverse bepalingen opgenomen waarin samenwerking tussen ProRail en de sector wordt geborgd (onder andere een samenwerkingsartikel met de goederenvervoersector en verplichte deelname aan de goederentafel). Op deze manier is de aandacht in de concessie voor de noodzakelijke prestatieverbetering voor het goederenvervoer vergroot.

Positie Keyrail

Havenbedrijf Rotterdam en EVO (via OIM) vragen om duidelijkheid over de positie van Keyrail. Uitgangspunt bij de herpositionering van Keyrail is dat het voor goederenvervoerders gemakkelijker (één loket), effectiever (ketenregie), concurrerend en veiliger moet worden. Dit moet vorm krijgen doordat er één organisatie (ProRail) is voor de publieke taken (beheer, capaciteitsverdeling en verkeersleiding voor het hele net) zoals opgenomen in de Spoorwegwet. Deze taken zijn in de beheerconcessie reeds opgenomen.

De taken die niet gerelateerd zijn aan de Spoorwegwet (delen van ketenregie en commerciële ketenontwikkeling) moeten door de goederenpartijen worden georganiseerd. Deze taken, kunnen bij Keyrail worden belegd. Ik zal uw Kamer over de positie van Keyrail nader informeren. Hierover zijn onder andere de aandeelhouders van Keyrail (ProRail, Havenbedrijf Rotterdam en Havenbedrijf Amsterdam) nog in gesprek.

Borging van de veiligheid van het spoorwegnet

In het AO is aangegeven terug te komen op de wijze waarop de veiligheid van het spoorwegnet geborgd wordt. Via de beheerconcessie wordt ProRail gestuurd op de kwaliteit van de infrastructuur. In het verbeterprogramma prestatiegericht onderhoud wordt gewerkt aan een eenduidige set van veiligheidswaarden die voor de hele infrastructuur geldt. Dit programma is opgenomen als verplichting in de concessie. Daarbij hoort ook de verplichting dat ProRail beschikt over een actuele database die adequaat zicht geeft op de staat van de infrastructuur. Volgens de wet is

aan ProRail de verantwoordelijkheid opgelegd om te allen tijde de veilige berijdbaarheid van het spoor te borgen. Hoe ProRail dat doet, is in de eerste plaats aan ProRail zelf. Zij stelt daartoe veiligheids- en onderhoudsnormen op. Ik vind het belangrijk dat die verantwoordelijkheid bij ProRail blijft. ILT ziet vanuit haar wettelijke toezichtstaken toe op de veiligheid op het spoor. ILT beoordeelt hoe ProRail risico's afweegt en beheerst en kan verbeteringen opleggen en hierop handhaven.

VI. Reactie ACM

ACM heeft de concept-ontwerpconcessies ontvangen om deze vanuit haar expertise te bezien. In de reactie geeft ACM aan een positief beeld te hebben over de opzet en inhoud van de concept-ontwerpconcessies.

Voor de beheerconcessie heeft ACM een viertal aandachtspunten gesignaleerd. Dit betreft de non-discriminatoire positie van ProRail, het belang van internationale samenwerking tussen beheerders, het belang van goede regelingen van met name de gebruiksvergoeding en een goede verankering van het beginsel van non-discriminatoire capaciteitsverdeling. De concessie is zo aangepast dat er geen twijfel kan bestaan over de non-discriminatoire positie van ProRail. Ook de samenwerking met (internationale) infrastructuurbeheerders is in de concessie toegevoegd. Voor het derde en het vierde punt geldt dat deze geregeld zijn in op de Spoorwegwet gebaseerde regelgeving.

Voor de vervoerconcessie geeft ACM aan dat de focus in de concessie op verbetering van de prestaties en de sturing daarop, de betere transparantie en de concretere duiding van terreinen waarop moet worden samengewerkt, gunstig is voor de reiziger en de aantrekkelijkheid van het openbaar vervoer per trein. ACM geeft aan dat onderdelen van de opdracht die NS met de concessie krijgt niet tot de vervoertaak behoren vanuit het perspectief van een dienst van algemeen economisch belang. Dit advies van ACM heeft niet geleid tot aanpassingen, omdat deze vervoerconcessie exclusief wordt gereguleerd vanuit de PSO-verordening en daarin geen nadere eisen worden gesteld aan de omvang en invulling van de vervoertaak, mits deze duidelijk zijn omschreven in de concessie. ACM ziet voorts een risico van marktverstoring en mededingingsrechtelijke risico's vanwege bepalingen die gaan over afstemming en informatieuitwisseling tussen NS en overige vervoerders. De betreffende samenwerkingsartikelen zijn essentieel voor een goede deur-tot-deur reis en zijn naar de inhoud niet marktverstoring. NS en de overige vervoerders moeten vanuit hun verantwoordelijkheid bij de concrete invulling van deze bepalingen rekening houden met eisen die vanuit het mededingingsrecht worden gesteld. ACM doet de suggestie wet- en regelgeving op te stellen met betrekking tot reisinformatiedienstverlening die NS aan andere vervoerders levert. In het kader van de implementatie van de Herschikkings-richtlijn wordt hierin reeds voorzien. De bepaling in de ontwerpconcessie vervangt dit niet, maar is aanvullend.

VII. Vervolgproces

Conform toezegging zijn de inhoudelijke wijzigingen ten opzichte van de concept-ontwerpconcessies inzichtelijk door middel van een was/wordt overzicht (bijlage IV).

Op grond van de Spoorwegwet en de Wet Personenvervoer 2000 heeft de voorhang van beide ontwerpconcessies een duur van 4 weken.

Ook bijgevoegd is een overzicht van de documenten die samenhangen met de concessies (bijlage V). Als ondersteuning van de concessies wordt gewerkt aan een beheerprotocol dat ziet op een nadere concretisering van de afspraken in de concessie en de wijze waarop ik daarop toezie, en aan het eerdergenoemde samenwerkingsprotocol met alle betrokken partijen. De wet- en regelgeving die gewijzigd wordt, betreffen een Besluit hoofdrailnet (waarin het hoofdrailnet wordt uitgebreid met de diensten op de HSL-Zuid), een Besluit HSL heffing en een Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur (aangepast naar aanleiding van de minimale bediening in de concessie). Deze besluiten kennen voorhang in uw Kamer. Net als onder de huidige concessie worden aanvullende afspraken gemaakt met betrekking tot de aan deze concessie gerelateerde productiemiddelen, de zogeheten redelijke regeling. Tot slot wordt een aantal afspraken dat zich niet goed leent voor opname in een (publiek-rechtelijke en eenzijdige) concessie en een bedrijfsvertrouwelijk karakter kent, vastgelegd in een overeenkomst met NS (de zogenaamde Uitvoeringsovereenkomst). Deze wordt te zijner tijd vertrouwelijk in de Kamer ter inzage gelegd. Het Onderhandelakkoord dat is afgesloten ten tijde van de HSA-problematiek, wordt verwerkt in met name de vervoerconcessie en de Uitvoeringsovereenkomst en komt als bovengenoemde stelsel in werking treedt, te vervallen.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld