

Vergaderjaar 2008–2009

31 987

Evaluatie spoorwetgeving

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 juni 2009

Hierbij bied ik u, namens het kabinet, het kabinetsstandpunt over «*Spoor in beweging*» naar aanleiding van het eindrapport van de evaluatie van de spoorwetgeving aan. Tegelijkertijd met dit kabinetsstandpunt ontvangt u het rapport van het onderzoek naar aanleiding van motie Wolfson cs (Kamerstuk 27 482/27 216, nr. 145f). De stukken van de evaluatie heeft u reeds in januari ontvangen.¹ Met het aan u toezenden van het kabinetsstandpunt vervalt het embargo dat tot heden gold voor de stukken van de evaluatie van de spoorwetgeving. Vertrouwelijkheid blijft echter wel gelden voor de Rapportage «*Doelmatigheid aanleg, beheer, onderhoud en gebruik infrastructuur door ProRail*» en de Rapportage «*Doelmatigheid en doeltreffendheid prestaties concessiehouder NS*». Deze twee rapportages bevatten efficiency gegevens van ProRail en NS. Gezien het bedrijfsvertrouwelijke karakter van deze rapportages worden deze documenten niet openbaar gemaakt.²

Aanleiding en doel

Op 1 januari 2005 is de huidige spoorwetgeving in werking getreden. Deze wetgeving is in 2008 geëvalueerd. De uitkomsten van de evaluatie staan in het eindrapport *Spoor in beweging*. Het doel van de evaluatie was het beoordelen van de werking en de effecten van de spoorwetgeving over de jaren 2005 tot en met 2007 in de praktijk. Daarnaast is met de evaluatie beoogd om op basis van deze ervaringen lessen te trekken voor de toekomst.

Proces

De evaluatie is uitvoerig geweest en kon rekenen op een intensieve betrokkenheid van partijen uit de spoorsector, consumentenorganisaties, andere departementen en overheden. Alle deelrapporten en het eindrapport zijn beoordeeld door onafhankelijke deskundigen, waaronder voor de zelfevaluaties de Visitatiecommissie onder voorzitterschap van mevrouw Sorgdrager. Hierdoor is een kwalitatief goed en compleet beeld ontstaan

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Ter vertrouwelijke inzage gelegd, alleen voor de leden, bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

van de werking van de spoorwetgeving in de praktijk en de ervaringen die daarmee zijn opgedaan.

Kabinetsstandpunt

In dit kabinetsstandpunt wordt de visie van het kabinet op de spoorordering uiteengezet. Daarmee wordt eveneens ingegaan op de vraag van de vaste kamercommissie van Verkeer en Waterstaat om te reageren op de resolutie «Regionaal OV, de aansluiting gemist?» welke is aangenomen op het partijcongres van het CDA op 8 november 2008.

De huidige wet- en regelgeving biedt een goed fundament, maar moet op onderdelen beter worden uitgewerkt. Het is daarbij van groot belang dat de focus van de spoorpartijen primair gericht is op de wensen en de belangen van de klanten van het spoor: de reizigers en de verladers. Waarbij tevens wordt ingegaan op de wijze waarop een bijdrage wordt geleverd aan de spoorambities van dit kabinet.

Het spoor is en blijft de komende jaren in beweging. In een goed samenspel tussen de beheerder, de landelijke en regionale personenvervoerders, de goederenvervoerders, de decentrale overheden en de rijksoverheid moet deze beweging voortgezet worden zodat het spoor een belangrijke slagader kan blijven vormen in het mobiliteitssysteem van de toekomst.

Mede namens de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,

De minister van Verkeer en Waterstaat,
C. M. P. S. Eurlings

SPOOR IN BEWEGING

Kabinetsstandpunt naar aanleiding van het eindrapport van de evaluatie van de spoorwetgeving

Inhoud

Samenvatting	4	4.	Publieke sturing van NS	31
1. Kabinetsvisie op het spoor	10	4.1	Reizigersbelangen goed geborgd	32
1.1 Ambities voor het spoor	10	4.2	Groei mogelijk maken	33
1.2 De evaluatie van de spoorwetgeving in context	12	4.3	Sturen op vervoerprestaties	33
1.3 De conclusies van de evaluatie van de spoorwetgeving	13	4.4	Interventie- en handavingsinstrumentarium	35
1.4 De verbeteragenda van het kabinet	14	4.5	Efficiëntie door introductie concessieprijs	36
		4.6	Reikwijdte en samenloop hoofd railnet	37
		4.7	Concessie vanaf 2015	38
		4.8	Aandeelhouder stuurt op publieke belangen	38
		4.9	Samenvatting	39
Leeswijzer	15	5.	Decentrale overheden en regionale spoorvervoerders	40
2. Beter spoorvervoer voor reizigers en verladers door betere samenwerking	15	5.1	Rol decentrale partijen	40
2.1 Kabinet verduidelijkt de kaders voor samenwerking in de spoorsector	16	5.2	Regionale stations	40
2.2 Uitgangspunten voor de gebruiksvergoeding	16	5.3	Samenwerking opdrachtgevers spoorvervoer	42
2.3 Verbeteringen in de capaciteitsverdeling	18	5.4	Relatie met NS	43
2.4 Meer duidelijkheid over de bijkomende diensten en voorzieningen	20	5.5	Relatie met ProRail	43
2.5 Verbeteringen in de samenwerking tussen ProRail en kleine(re) vervoerders	21	5.6	Kennisverbreding	44
2.6 Vereenvoudigen toegang tot het beroep van spoorwegonderneming	22	5.7	Samenvatting	45
2.7 Samenvatting	22	6.	Veiligheid	45
3. Publieke sturing van ProRail	23	6.1	Over het veiligheidsbeleid	45
3.1 ProRail als publieke dienstverlener	24	6.2	Staat van de spoorveiligheid	46
3.2 Positionering ProRail	25	6.3	Over de veiligheidsregelgeving	47
3.3 Sturing door het ministerie van Verkeer en Waterstaat	26	6.4	Samenvatting	49
3.4 Klantgerichtheid	30	7.	Wetgeving	50
3.5 Omvang en duur beheerconcessie	30	7.1	Geen fundamentele herziening van de wetgeving	50
3.6 Samenvatting	31	7.2	Verbeteringen in wetgeving nodig en mogelijk	51
		7.3	Implementatie van de artikelsgewijze toets	52
		7.4	Samenvatting	52
		8.	Uitvoeringsagenda	53

SAMENVATTING

Ambities voor het spoor

Het kabinet heeft grote ambities voor de spoorsector in Nederland. Het kabinet heeft vier speerpunten om de kwaliteit en capaciteit van het personen- en het goederenvervoer te verbeteren:

- hoogfrequent spoorvervoer op de drukste trajecten in de brede Randstad;
- samenhangende regionale OV-systemen waarvan het spoorvervoer de ruggengraat vormt;
- kwaliteit van de reistijden naar landsdelen;
- een toekomstvastе routestrategie voor het goederenvervoer.

Daarnaast is in het coalitieakkoord van 2007 een groeiambitie van 5% per jaar in deze kabinetsperiode afgesproken voor het personenvervoer. Voor de middellange termijn is € 4,5 miljard voor investeringen in het spoor vrijgemaakt, voor het *Programma Hoogfrequent Spoorvervoer*.

Het kabinet realiseert de ambities door uitbreiding van de capaciteit en de kwaliteit van het spoor en door het verduidelijken en effectiever maken van de ordening van het spoor, het geheel aan spelregels en de taakverdeling tussen de partijen. Daartoe is de huidige spoorwetgeving geëvalueerd.

De evaluatie in context

Op 1 januari 2005 is de huidige spoorwetgeving in werking getreden. Deze wetgeving is in 2008 geëvalueerd. Bij de evaluatie heeft het kabinet zich de vraag gesteld of een ingrijpende wijziging van de spoorordering noodzakelijk is, zoals dat het geval was in de jaren negentig van de vorige eeuw en rondom 2000. Het kabinet concludeert op basis van de evaluatie dat een ingrijpende wijziging van de ordening niet nodig is.

Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw is de spoorsector voortdurend in beweging. Het eindbeeld voor de ordening van de spoorsector is in de loop der jaren aangepast. De slechte prestaties en onrust op het spoor in 2001, hebben geleid tot een herbezinning op de herstructurering van de sector. Deze herbezinning heeft geleid tot de implementatie van de huidige ordening en wetgeving in 2005. De partijen in de spoorsector en de overheid hebben zich na deze herbezinning gericht op het verbeteren van de onderlinge samenwerking en het herstellen en verbeteren van de prestaties. De toen gekozen ordening in combinatie met het herstelplan spoor maken dat de sector er nu goed voor staat.

Het kabinet komt tot de conclusie dat verbeteringen in de ordening wenselijk en noodzakelijk zijn. Zoals het aanscherpen, verduidelijken en verbeteren van de kaders voor gebruiksvergoeding en capaciteitsverdeling, het verbeteren van de positie van regionale partijen op stations en het aanscherpen en verduidelijken van de positionering, rol en aansturing van ProRail, alsmede de aansturing van NS.

Niet alle verbeteringen zijn te realiseren door weten regelgeving. Minstens zo belangrijk zijn gedrag en samenwerking tussen de spoorpartijen die het waar moeten maken. Het vasthouden en versterken van deze samenwerking is mogelijk en nodig. De «agendapunten voor verbetering» uit het eindrapport van de evaluatie *Spoor in beweging* geven bovendien aan dat reeds beschikbare instrumenten op onderdelen beter zijn te benutten.

Kabinet onderschrijft hoofdconclusies evaluatie

Het kabinet beoordeelt de uitkomsten van de evaluatie in samenhang met de grote ambities die het kabinet heeft met het spoor. Het kabinet onderschrijft de vier hoofdconclusies van het eindrapport *Spoor in beweging*:

- Het huis van ordening in de spoorsector staat, maar moet beter worden benut;
- De maatschappelijke benutting van de spoorwegen ontwikkelt zich positief;
- Het primaat voor de dagelijkse bedrijfsvoering ligt bij de vervoerders en beheerder;
- De werking van het wettelijke systeem kan beter.

De in Nederland gekozen ordening sluit goed aan bij de Europese regelgeving en beleidsontwikkelingen. Deze ontwikkelingen richten zich vooral op het openen van de markt voor goederenvervoer en voor internationaal grensoverschrijdend personenvervoer. Nationaal personenvervoer per spoor is vanuit Europa niet geliberaliseerd.

Beter spoorvervoer voor reizigers en verladers door betere samenwerking

Het is van groot belang dat de focus van de spoorpartijen primair gericht is op de wensen en de belangen van de klanten in het spoorstelsel: de reizigers en de verladers. Ketenmobiliteit, reizen van deur tot deur, van terminal tot eindafnemer en de daarvoor benodigde samenwerking tussen internationale, nationale en regionale spoorpartijen zijn voor het kabinet de belangrijke thema's.

De samenwerking tussen de beheerder en de vervoerders is in de afgelopen jaren verbeterd. Het kabinet vindt deze samenwerking cruciaal bij het realiseren van de ambitieuze doelstellingen. Om verdere benutting en groei mogelijk te maken, gaat het kabinet de kaders verduidelijken van de voor samenwerking in de spoorsector belangrijke instrumenten.

Voor de gebruiksvergoeding presenteert het kabinet een helder en eenduidig beleidskader dat moet zorgen voor duidelijkheid en zekerheid. Het gaat om duidelijkheid over de tarieven en de uitgangspunten waarop het tarief gebaseerd mag zijn, transparantie over de kosten en de systematiek die ProRail voor de gebruiksvergoeding hanteert, stabiliteit in de systematiek en de tariefontwikkeling en om een betere benutting van de spoorwegen.

Het kabinet geeft in de capaciteitsverdeling voor de korte termijn meer ruimte aan regionaal personenvervoer door dit in de spits bij overbelastverklaring voorrang op goederenvervoer te geven, daar waar dat mogelijk is. Verder past het kabinet op enkele punten de wet- en regelgeving aan. Dit om het proces en het gedrag van partijen in de samenwerking bij de capaciteitsverdeling te verbeteren. Voor de middellange termijn investeert het kabinet in capaciteitsuitbreiding van het spoor. Er komt onderzoek naar het regelgevend kader dat het meest passend is bij de ontwikkelingen op de middellange termijn, zoals spoorboekloos reizen en herroutering van het goederenvervoer.

Het kabinet verduidelijkt door aanvullende regelgeving de situatie omtrent de toegang tot de bijkomende diensten en voorzieningen (bijvoorbeeld een wasstraat). Deze regelgeving gaat in op de samenhang met de EU-regelgeving, geeft een overzicht van de betreffende diensten en voorzieningen en gaat in op de wijze waarop de tarieven mogen worden bepaald.

Een andere verbetering betreft de samenwerking tussen ProRail en de kleine(re) vervoerders. De positie van de kleine(re) vervoerder ten opzichte van de beheerder wordt versterkt. ProRail gaat hen actiever betrekken bij diverse producten en streeft naar maatwerk in de afspraken met kleine(re) vervoerders.

Voorts vereenvoudigt het kabinet de toegang tot het spoor door het veiligheidsattest een langere geldigheidsduur te geven, de regels omtrent de voertuigtoelating te vereenvoudigen en door het instellen van een helpdesk voor nieuwe vervoerders.

Sturen op groei en betere prestaties bij ProRail en NS

De prestaties van NS en ProRail zijn de afgelopen jaren verbeterd. Om deze lijn de komende jaren voort te zetten en groei te stimuleren, ziet het kabinet de noodzaak om de sturing van NS en ProRail op onderdelen aan te passen.

Het kabinet positioneert NS en ProRail als twee landelijk opererende spoorpartijen die respectievelijk verantwoordelijk zijn voor het vervoer over het hoofdrailnet en het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur. Het kabinet gaat beide spoorpartijen op onderdelen strenger aansturen. Pas als aanpassingen in de sturing zijn doorgevoerd, gaat het kabinet een beslissing nemen over de concessie voor NS vanaf 2015. Het kabinet bepaalt uiterlijk 2010 de concessieduur voor ProRail, op basis van de ervaringen met de invulling die ProRail geeft aan de publieke taak en de focus op de klant.

Voor het kabinet staat voorop dat ProRail een publieke dienstverlener is die zich moet richten op het uitvoeren van de publieke (wettelijke) taken. Om op deze positionering van ProRail als publieke dienstverlener goed te kunnen sturen, gaat het kabinet zijn rol als aandeelhouder en als concessie- subsidieverlener nadrukkelijk inzetten. Het kabinet gaat de statuten aanpassen, het juridisch eigendom van de hoofdspoorweginfrastructuur naar de staat brengen en het handhavingsinstrumentarium verder uitbreiden.

Het kabinet vindt het belangrijk dat de cultuuromslag bij ProRail naar een meer klantgerichte organisatie, gericht op maatwerk en differentiatie, met kracht wordt voortgezet. Het kabinet neemt meerdere maatregelen op het gebied van de samenwerking met de vervoerders en de relatie met de decentrale overheden. Het betreft maatregelen zoals de verduidelijking en de differentiatie van de gebruiksvergoeding, differentiatie van de prestaties en een prestatie-indicator «werken voor derden» in het beheerplan. Ook geeft het kabinet voor het integrale beheerplan gekwalificeerd adviesrecht met marginale toetsing aan vervoerders en decentrale overheden die concessies verlenen. Dit om hun positie ten opzichte van ProRail te verstevigen.

Omdat het kabinet ProRail positioneert als de uitvoeringsorganisatie waarbij de focus zich richt op de publieke taak en de klanten en omdat het kabinet het beheer niet opsplijt, ligt het in de rede om vanaf 2015 opnieuw de beheerconcessie aan ProRail te verlenen.

De uitkomsten van de evaluatie en de ambities van het kabinet geven het kabinet aanleiding om de concessie aan NS voor het hoofdrailnet aan te passen. Het kabinet gaat onder andere een aantal nieuwe prestatie-indicatoren invoeren en het handhavingsinstrumentarium uitbreiden. Het kabinet kiest ervoor om meer te gaan sturen op efficiency onder andere door NS vanaf 2009 een concessieprijs te laten betalen en de financiële informatievoorziening meer in detail in te vullen. Met de uitwerking van

de *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid* gaat de minister van Financiën als aandeelhouder van NS ook nadrukkelijker op publieke belangen sturen.

NS heeft volgens het kabinet als nationale personenvervoerder op het hoofdrailnet de opdracht om een zo groot mogelijk deel van de Nederlandse mobiliteitsbehoefte te accommoderen en de kwaliteit van het spoorvervoer in Nederland te verbeteren. Gelet op deze positionering, de prestaties van NS in de afgelopen jaren en onder de randvoorwaarde van de medewerking van NS aan het aanscherpen van de concessie beziet het kabinet of, en zo ja onder welke voorwaarden, de concessie vanaf 2015 opnieuw onderhands aan NS wordt gegund (in 2015 loopt de vervoerconcessie voor personenvervoer over het hoofdrailnet af). Het kabinet neemt hierover uiterlijk in 2010 een besluit. Voorts gaat het kabinet onderzoek verrichten naar alternatieve modellen voor de reikwijdte van het hoofdrailnet en de voor- en nadelen van verschillende keuzen die hierbij gemaakt kunnen worden, conform de aanbeveling van de Visitatiecommissie Zelfevaluatie Spoorwetgeving onder voorzitterschap van mevrouw Sorgdrager.

Meer prominente positie van decentrale partijen in het spoorbestel

Het kabinet constateert op basis van de evaluatie dat de positie van decentrale partijen versterking behoeft en neemt daarom wettelijke en organisatorische maatregelen op een aantal terreinen.

Het kabinet ziet goede regionale vervoernetwerken als een noodzakelijk en integraal onderdeel van de vervoerketen, die de reizigers van deur tot deur brengt. Het kabinet ziet het spoorvervoer als de ruggengraat van samenhangende regionale OV-systemen en is daarom voorstander van verdergaande samenwerking met en tussen opdrachtgevers van openbaar vervoer. De decentrale overheden, vertegenwoordigd door de koepels IPO en SkVV, krijgen voortaan door de instelling van adviestafels de gelegenheid voor inbreng bij de beoordeling van het beheer- en het vervoerplan.

Het kabinet gaat in 2010 onderzoeken hoe de samenloop tussen de concessie voor het hoofdrailnet en de bestaande regionale concessies kan worden vormgegeven in de nieuwe concessie voor het hoofdrailnet vanaf 2015, dit in combinatie met het onderzoek naar de reikwijdte van het hoofdrailnet.

De positie van regionale vervoerders en decentrale overheden op de regionale stations wordt versterkt en het regionale reizigersvervoer kan zich verder ontwikkelen. Regionale vervoerders krijgen de ruimte om zich te profileren met hun eigen huisstijl en ontvangen een transparantere dienstverlening bij de huur van voorzieningen en diensten. Decentrale overheden kunnen actief en zelfstandig commerciële activiteiten op de perrons bevorderen en (laten) uitoefenen.

Het kabinet stimuleert en stuurt op versterking van de ontwikkelingen bij ProRail die leiden tot meer maatwerk voor de klanten van ProRail, zoals regionale differentiatie van relevante prestatie-indicatoren en onderzoek naar de klanttevredenheid van de diverse klantgroepen. Daarnaast is het zaak dat het Rijk de decentrale partijen beter informeert over de mogelijkheden van de al beschikbare instrumenten. Uit de evaluatie komt namelijk naar voren dat deze partijen hiervan onvoldoende op de hoogte zijn.

Veiligheid

Het spoor heeft al vele jaren een hoog veiligheidsniveau. De jaarlijkse trendanalyses over de staat van de spoorveiligheid door de toezicht-eenheid rail van de Inspectie Verkeer en Waterstaat wijzen dit uit. Ook extern uitgevoerd onderzoek in 2008 geeft aan dat Nederland gemiddeld of beter scoort op spoorveiligheidsindicatoren vergeleken met andere Europese landen. Het kabinet kent aan de veiligheid van het spoor de hoogste prioriteit toe. Met de kanttekening dat absolute veiligheid niet bestaat. Het is niet realistisch te verwachten dat er nooit incidenten of ongevallen plaatsvinden. Het is wel zaak om de risico's, zo goed en zo veel als mogelijk is, in kaart te brengen en de juiste maatregelen te treffen om deze risico's te beheersen. In 2009 vindt een evaluatie plaats van het beleid voor de spoorveiligheid zoals dat is geformuleerd in de tweede kadernota railveiligheid uit 2005.

De spoorwetgeving heeft de veiligheidseisen zelf niet veranderd alleen anders (namelijk publiekrechtelijk) ondergebracht. Het doel om in de spoorwetgeving de overheidszorg voor de veiligheid als publiek belang te verankeren is bereikt, luidt één van de conclusies van de evaluatie. De verantwoordelijkheden van de bij de veiligheid betrokken partijen liggen vast in de spoorwetgeving mede op basis van Europese richtlijnen. Wel toont de evaluatie volgens het kabinet de noodzaak aan om meer samenhang aan te brengen in en overzicht over het stelsel van regelgeving. Dit maakt onderdeel uit van een programma voor verbetering van de wet- en regelgeving. Daarnaast verduidelijkt het kabinet in dit standpunt de systeemverantwoordelijkheid voor de veiligheid van het spoor.

Verbeteren van de wet- en regelgeving

De wet- en regelgeving geeft een goed fundament, maar op diverse punten is verdere uitwerking en verbetering nodig. Uit de artikelsgewijze (juridisch-technische) toets van de wetgeving zijn specifieke voorstellen van de spoorsector voor verbetering van de regelgeving naar voren gekomen. Het kabinet pakt dit voortvarend op binnen de al in gang gezette wetgevingsprojecten zoals *Beter Geregeld* en in te starten nieuwe projecten.

Het kabinet is zich er terdege van bewust dat het belang van «Europa» voor de spoorsector groot is en steeds groter wordt. Dit houdt in dat Europa steeds meer het instituut is dat de (spoortechnische) regels ontwikkelt en dat dit steeds minder door de lidstaten zelf gebeurt. Om onduidelijkheden en tegenstrijdigheden tussen Europese regels en nationale regelgeving weg te nemen, verdienen het tempo en de kwaliteit van de implementatie van Europese regels in Nederland blijvende aandacht. Diverse partijen, waaronder ProRail, IVW en NS, ondersteunen dit.

Uitvoering van de maatregelen

Een overzicht van alle maatregelen die het kabinet treft, is opgenomen in de «uitvoeringsagenda» van dit kabinetsstandpunt.

Kabinet dankt de organisaties voor hun bijdrage en betrokkenheid

Het spoor is en blijft de komende jaren dus in beweging. In een goed samenspel tussen de beheerder, de landelijke en de regionale personenvervoerders, de goederenvervoerders, de decentrale overheden en de rijksoverheid moet deze positieve beweging voortzetting krijgen zodat het spoor een belangrijke slagader blijft vormen in het mobiliteitssysteem van de toekomst.

De evaluatie van de spoorwetgeving is uitvoerig en diepgaand geweest en heeft uitsluitend kunnen plaatsvinden dankzij de bereidheid van partijen in

de spoorsector om hieraan mee te werken. De dank en de complimenten van het kabinet gaan dan ook uit naar alle organisaties, commissies en personen die aan de evaluatie hun waardevolle bijdrage hebben willen leveren.

1. Kabinetsvisie op het spoor

1.1 Ambities voor het spoor

Het kabinet heeft grote ambities voor de spoorsector in Nederland. Het spoor is een van de slagaders van het Nederlandse mobiliteitssysteem. Dagelijks maken meer dan een miljoen reizigers gebruik van het spoor. Per jaar worden er circa 16 miljard reizigerskilometers afgelegd op het spoor en worden circa 44 miljoen ton goederen vervoerd. Het Nederlandse spoornet heeft in vergelijking met andere landen een zeer intensieve benutting.

Het spoor is goed geschikt om deze grote aantallen reizigers en goederen te vervoeren. De kerntaak van het spoor is het verwerken van grote vervoersstromen, op een veilige manier en zonder beslag te leggen op schaarse ruimte. Het vervoer over het hoofdrailnet draagt dan ook in belangrijke mate bij aan de bereikbaarheid van grote steden en economische kerngebieden, in het bijzonder gedurende de spits, en aan de bereikbaarheid van alle landsdelen.¹ Het goederenvervoer per spoor is van belang voor de economische ontwikkeling en daarmee voor een goede bereikbaarheid van havens, greenports en industriecomplexen. Voor de havens zijn goede achterlandverbindingen over het spoor van essentieel belang. Bovendien is de keuzemogelijkheid van spoorgoederenvervoer steeds vaker voor het verladend bedrijfsleven een vestigingsplaatsfactor. Internationaal spoorvervoer van zowel goederen als personen levert een bijdrage aan de ruimtelijke economische ontwikkeling van Nederland binnen Europa.

Naast deze mobiliteitsgerichte publieke belangen spelen publieke belangen op het gebied van de ruimtelijke ordening, het milieu en externe veiligheid een belangrijke rol. Het kabinet wil emissies verminderen, geluidsoverlast aanpakken en infrastructuur beter inpassen in de leefomgeving. Het kabinet kiest daarbij voor een gebiedsgerichte benadering om tot integraal ruimtelijk beleid te komen. In de bestaande bebouwde omgeving krijgt dit mede vorm via het Basisnet Vervoer Gevaarlijke Stoffen.²

Veiligheid op en rond het spoor is voor het kabinet van de hoogste prioriteit. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de veiligheid van onder andere de reizigers en het personeel (zoals baanwerkers) en om de sociale veiligheid op de stations en in de treinen.

Participatie van de burger en in het bijzonder van mensen met een functiebeperking is een van de kerndoelstellingen van dit kabinet. Het kabinet zet zich dan ook in om de toegankelijkheid van het spoor voor mensen met een functiebeperking te verbeteren.

De ontwikkelingen in de spoorsector in de afgelopen periode ondersteunen de ambities van het kabinet. De groei in die periode bij NS en ook bij het regionale spoorvervoer geeft aan dat de trein in toenemende mate terrein wint. Bovendien is er jaar na jaar sprake geweest van groei van het goederenvervoer. Het is de uitdaging om tijdig effectieve maatregelen te nemen om de verwachte groei in goede banen te leiden en ervoor te zorgen dat zowel het personen- als het goederenvervoer zich verder kunnen ontwikkelen.

¹ Publieke belangen van het spoor uit de Nota Mobiliteit, Deel IV, PKB, april 2006, blz. 16.

² De borging van deze belangen is voor een groot deel in wet- en regelgeving (Wet Milieubeheer) en lopende beleidstrajecten en plannen (bijvoorbeeld het MIRT) opgenomen.

Het kabinet investeert hiertoe op alle niveaus (nationaal, regionaal en internationaal) in verbetering van het spoorvervoer voor de korte, de middellange en de lange termijn, daar waar de vervoersstromen

voldoende groot zijn. Dit maakt het spoorvervoer aantrekkelijker en zal steeds meer reizigers en verladers ertoe brengen vaker voor het spoor te kiezen.

Het kabinet heeft vier speerpunten om de kwaliteit en capaciteit van het personen- en het goederenvervoer te verbeteren:

- hoogfrequent spoorvervoer op de drukste trajecten in de brede Randstad;
- samenhangende regionale OV-systemen waarvan het spoorvervoer de ruggengraat vormt;
- kwaliteit van de reistijden naar landsdelen;
- een toekomstvastе routestrategie voor het goederenvervoer.

Het kabinet wil sterke, robuuste modaliteiten creëren en solide verbindingen tussen modaliteiten realiseren zodat reizigers gemakkelijk kunnen overstappen.¹ Om deze ambities waar te maken, is een sterk en samenhangend vervoeraanbod op het hoofdrailnet noodzakelijk. Het kabinet neemt daartoe diverse maatregelen.

Zo is in het coalitieakkoord van 2007 een groeiambitie van 5% per jaar voor het personenvervoer per spoor uitgesproken in deze kabinetsperiode. Hiervoor is € 203 miljoen (in de begroting 2009) vrijgemaakt. In het actieplan *Groei op het spoor*², zijn de maatregelen, zoals betere informatievoorziening en het vergroten van de capaciteit voor fietsenstallingen bij het spoor, uitgewerkt. Het gaat daarbij om maatregelen op de korte termijn die gericht zijn op het aantrekkelijker maken van de trein voor meer mensen. Daarnaast investeert het kabinet gericht in uitbreidingen, zoals VleuGel, de Hanzelijn en de grote stationsprojecten.

Voor de middellange termijn is € 4,5 miljard voor investeringen in het spoor vrijgemaakt om de capaciteit te vergroten en daarmee het aanbod en de kwaliteit van het spoorproduct te verbeteren. Hiervoor is het *Programma Hoogfrequent Spoorvervoer* opgezet, met inbegrip van de al lopende planstudie openbaar vervoer Schiphol–Amsterdam–Almere–Lelystad (OV SAAL). Dit *Programma Hoogfrequent Spoorvervoer* vormt, zoals aangegeven in de begroting 2009, een samenspel met de maatregelen uit het actieplan *Groei op het spoor*³. Het *Programma Hoogfrequent Spoorvervoer* moet leiden tot de introductie van hoogfrequent spoorvervoer op de drukste trajecten in de brede Randstad en tot een toekomstvastе routestrategie voor het spoorgoederenvervoer. Het *Programma Hoogfrequent Spoorvervoer* geeft zo een kwaliteitsimpuls aan het spoorproduct, die past bij de verwachte marktontwikkelingen tot 2020.

In het kader van de Mobiliteitsaanpak is ook extra geld beschikbaar voor de aanpak van urgente problemen bij de regionale spoorlijnen. Het rijk heeft hiervoor in totaal € 90 miljoen ter beschikking gesteld. In aanvulling hierop doen regionale overheden een investering.

De visie van het kabinet op internationaal personenvervoer over het spoor completeert de spoorambities. Het beleid voor het internationaal spoorvervoer is erop gericht te zorgen dat de spoorverbindingen tussen de belangrijkste Nederlandse economische centra en het Europese achterland toegerust zijn om groeiende vervoersstromen te accommoderen en om waar nodig en wenselijk de totstandkoming van nieuwe internationale regionale spoorverbindingen te bevorderen.⁴

Het kabinet realiseert zijn ambitie langs twee lijnen: door uitbreiding van de capaciteit en de kwaliteit van het spoor en door het verduidelijken en effectiever maken van de ordening van het spoor, het geheel aan spelre-

¹ Mobiliteitsaanpak, ministerie van Verkeer en Waterstaat, oktober 2008, blz. 24.

² Uitgave ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2007.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 29 644, nr. 85.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 553, nr. 4.

gels en de taakverdeling tussen de spoorpartijen. Daartoe is de huidige spoorwetgeving geëvalueerd.

1.2 De evaluatie van de spoorwetgeving in context

Het kabinet heeft zich bij de evaluatie van de spoorwetgeving de vraag gesteld of opnieuw ingrijpende wijzigingen in de spoorordering noodzakelijk zijn om de hierboven uiteengezette ambities waar te kunnen maken. Op dat punt komt het kabinet tot de conclusie dat er wel belangrijke verbeteringen en wijzigingen noodzakelijk zijn, maar dat deze wijzigingen minder ingrijpend zijn dan in jaren negentig en rondom het jaar 2000 van de vorige eeuw.

Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw is de spoorsector voortdurend in beweging. Ingrijpende wijzigingen die sinds die periode zijn doorgevoerd waren om een aantal redenen noodzakelijk. Allereerst verplichtte Europese regelgeving tot het scheiden van vervoerexploitatie en het beheer van de infrastructuur. Dit was van belang om het voor goederenvervoerders mogelijk te maken om vrij te kunnen concurreren en door Europa te kunnen bewegen. De markt voor het goederenvervoer werd daarvoor opengesteld en de Europese regels werden aangescherpt.

In 2001 was het kabinet genoodzaakt om ingrijpende wijzigingen in de spoorordering door te voeren. De prestaties op het spoor waren ernstig verslechterd. Treinen reden steeds minder op tijd, vielen vaker uit en waren overvol. Er was sprake van een hoog ziekteverzuim en gebrek aan personeel. De kwaliteit van de infrastructuur was niet op orde wat resulteerde in een te hoog aantal storingen. Hier ging een periode aan vooraf waarin plannen voor verschillende vormen van concurrentie op en om het spoor en een mogelijke privatisering van NS elkaar afwisselden. Mede door deze steeds wijzigende beelden bleven belangrijke beslissingen uit en dit had onzekerheid en uitblijvende investeringen tot gevolg.

Dit leidde in het najaar van 2001 tot een herbezinning¹ waarbij de minister van Verkeer en Waterstaat met een nieuwe structuur voor de spoorsector kwam om deze problemen aan te pakken. Beheerder en vervoerders moesten beter gaan samenwerken en zich minder op de overheid richten. Ook diende de wettelijke structuur een stabiele omgeving te creëren waarin rust en herstel mogelijk waren. De minister koos ervoor om ProRail als privaatrechtelijke organisatie vorm te geven gericht op haar klanten. Afspraken tussen de overheid en de vervoerder en beheerder werden in concessies in plaats van privaatrechtelijke contracten vastgelegd.

Daarnaast werd de ontstane onduidelijkheid ten aanzien van decentralisatie en aanbesteding weggenomen. Er werd gekozen voor één vervoerder op het hoofdrailnet. Met het oog op het keren van het tij bij de regionale lijnen besloot het kabinet om de reeds voorgenomen decentralisatie en aanbesteding van deze lijnen voort te zetten. Hierdoor werd het mogelijk om de lijnen te integreren in de regionale vervoermarkt. Een en ander als antwoord op de ongewenste situatie van toenemende subsidiëring bij achterblijvende kwaliteit en groei. De prijs/kwaliteit verhouding voor de reiziger moest verbeteren.

Anno 2009 komt het kabinet tot de conclusie dat zulke ingrijpende wijzigingen in de ordening van de spoorsector niet meer noodzakelijk zijn. De prestaties van de vervoerders en van ProRail zijn aanzienlijk verbeterd sinds 2001. Partijen zijn weer beter gaan samenwerken. De punctualiteit, klantoordelen over NS, de benutting van de beschikbare capaciteit, de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de infrastructuur laten bijvoor-

¹ Staten-Generaal, vergaderjaar 2000–2001, 27 465, nr. 3.

beeld een stijgende lijn zien. De regionale lijnen zitten qua groei en kwaliteit weer in de lift. De duidelijke rolverdeling tussen overheid, vervoerders en beheerder en focus op het verbeteren van de prestaties maken dat de spoorsector uit het dal van begin 2000 is geklommen.

Tegelijkertijd is het kabinet wel van mening dat verbeteringen noodzakelijk zijn. Belangrijke voorbeelden daarvan zijn:

- het aanscherpen, verduidelijken en verbeteren van de kaders voor de capaciteitsverdeling en de gebruiksvergoeding;
- het verbeteren van de positie van regionale partijen op stations;
- het aanscherpen en verduidelijken van de positionering, rol en aansturing van ProRail;
- het vergroten van de klantgerichtheid van ProRail;
- het verbeteren van de financiële informatievoorziening en transparantie bij NS.

De evaluatie ondersteunt dit beeld en geeft het kabinet de handvatten om een ambitieuze verbeteragenda door te voeren.

1.3 De conclusies van de evaluatie van de spoorwetgeving

De op 1 januari 2005 in werking getreden spoorwetgeving¹ is in 2008 geëvalueerd. De uitkomsten van de evaluatie staan in het eindrapport Spoor in beweging. Het doel van de evaluatie was het beoordelen van de werking en de effecten van de spoorwetgeving in de praktijk. Daarnaast is met de evaluatie beoogd om op basis van de ervaringen lessen te trekken voor de toekomst. In de evaluatie staat de periode van 2005 tot en met 2007 centraal. Aan de wetswijziging in 2005 ging echter een periode van voorbereidingen vooraf, van 2001 tot 2005, waarin partijen in de spoorsector soms al naar de geest van de wetsvoorstellen werkten. En ook na het jaar 2007 hebben zich ontwikkelingen op en om het spoor voorgedaan. Het kabinet ziet de evaluatie dan ook als een momentopname van een sector in beweging.

De evaluatie is uitvoerig geweest en kon rekenen op een intensieve betrokkenheid van partijen uit de spoorsector, consumentenorganisaties, andere departementen en overheden. Er hebben zelfevaluaties plaatsgevonden, feitenmateriaal is verzameld en geanalyseerd en de spoorwetgeving is onderworpen aan een juridisch-technische toets. Alle deelrapporten en het eindrapport zijn beoordeeld door onafhankelijke deskundigen, waaronder voor de zelfevaluaties de Visitatiecommissie Zelfevaluatie Spoorwetgeving onder voorzitterschap van mevrouw Sorgdrager (hierna: de Visitatiecommissie). Op deze wijze is een kwalitatief goed en compleet beeld ontstaan van de werking van de spoorwetgeving in de praktijk en de ervaringen die daarmee zijn opgedaan.

Het kabinet beoordeelt de uitkomsten van de evaluatie in samenhang met de grote ambities die het kabinet heeft met het spoor. De spelregels, de spoorordering en de wet- regelgeving staan immers niet op zichzelf. Het zijn allemaal instrumenten die bij moeten dragen aan de spoorambities van dit kabinet.

Het kabinet onderschrijft de vier hoofdconclusies van het eindrapport Spoor in beweging:

- Het huis van ordening in de spoorsector staat, maar moet beter worden benut;
- De maatschappelijke benutting van de spoorwegen ontwikkelt zich positief;
- Het primaat voor de dagelijkse bedrijfsvoering ligt bij de vervoerders en beheerder;

¹ Deze wetgeving bestaat uit de Spoorwetwet, ter vervanging van de oude Spoorwetwet 1875, de Concessiewet personenvervoer per trein, die een wijzigingswet is van de Wet Personenvervoer 2000, en de daarbij behorende lagere regelgeving en instrumenten.

- De werking van het wettelijke systeem kan beter.

De in Nederland gekozen en in de Spoorwegwet geformuleerde ordening is gebaseerd op Europese regelgeving en sluit bovendien goed aan op ontwikkelingen in Europees beleid. Deze ontwikkelingen richten zich vooral op het openen van de markt voor goederenvervoer en internationaal grensoverschrijdend personenvervoer. Een verdere opening van de nationale markten voor personenvervoer is op grond van de Europese regelgeving niet verplicht. In de meeste EU-landen is een beperkt deel van de regionale markt opengesteld voor concurrentie (in de vorm van aanbestedingen van concessies) en het overblijvende deel onderhands gegund aan één vervoerder. In sommige EU-landen is al het personenvervoer op het spoor onderhands gegund.

Het internationaal spoorvervoer komt tot stand door een samenspel van het Rijk, regionale overheden en vervoerders. Het kabinet is bij het grensoverschrijdend verkeer verantwoordelijk voor het spoorstelsel en het goed functioneren van de ordening. Decentrale overheden hebben een rol om waar wenselijk te komen tot uitbreiding van het regionale openbaar vervoer. De vervoerders zijn verantwoordelijk om bij voldoende vervoersvraag internationale treindiensten aan te bieden.¹

1.4 De verbeteragenda van het kabinet

Gezien de uitkomsten van de evaluatie ziet het kabinet geen aanleiding om de ordening van het spoor ingrijpend te wijzigen. Het kabinet ziet dan ook geen aanleiding om een van de alternatieve ordeningsmodellen te introduceren, zoals die zijn onderzocht in het kader van de uitvoering van de motie Wolfson c.s.² De bij de evaluatie betrokken partijen uit de spoorsector staan in het algemeen positief kritisch tegenover het met de wetgeving vastgelegde spoorbestel. Zij geven aan verder te willen met de huidige ordening en pleiten niet voor een structuurwijziging.³

Zoals in de vorige paragraaf aangegeven ziet het kabinet wel de noodzaak en wens om te komen tot belangrijke verbeteringen. Het komt er daarnaast op aan om de mogelijkheden en de kansen voor verdere verbetering, die binnen de huidige ordening in Nederland bestaan, ten volle te benutten. De wet- en regelgeving en de concessies geven een goed fundament maar moeten nog op punten verder worden verbeterd en aangevuld.

Daarbij geldt overigens dat niet alle verbeteringen te realiseren zijn door weten regelgeving. Minstens zo belangrijk zijn gedrag van en samenwerking tussen de spoorpartijen die het waar moeten maken. Het vasthouden en versterken van deze samenwerking is mogelijk en nodig. Zoals de Visitatiecommissie terecht aangeeft, moeten de cultuurveranderingen die bij NS en ProRail in gang zijn gezet, verder worden doorgezet. De «agendapunten voor verbetering» uit het eindrapport van de evaluatie geven tevens aan, dat reeds beschikbare instrumenten op onderdelen beter zijn te benutten.

Het spoor is en blijft de komende jaren dus in beweging. In een goed samenspel tussen de beheerder, de landelijke en de regionale personenvervoerders, de goederenvervoerders, de decentrale overheden en de rijksoverheid moet deze positieve beweging voortzetting krijgen zodat het spoor een belangrijke slagader blijft vormen in het mobiliteitssysteem van de toekomst.

De evaluatie van de spoorwetgeving is uitvoerig en diepgaand geweest en heeft uitsluitend kunnen plaatsvinden dankzij de bereidheid van partijen in

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 553, nr. 4.

² Onderzoek ter uitvoering van de motie Wolfson c.s., ministerie van Verkeer en Waterstaat, juni 2009.

³ Over 't spoor, Rapportage Visitatiecommissie Zelfevaluatie Spoorwetgeving September 2008, blz. 88.

de spoorsector om hieraan mee te werken. De dank en de complimenten van het kabinet gaan dan ook uit naar alle organisaties, commissies en personen die aan de evaluatie hun waardevolle bijdrage hebben willen leveren.

Leeswijzer

Dit eerste hoofdstuk van het kabinetsstandpunt ging over de ontwikkeling van de spoorsector en over de samenhang tussen de ambities van het kabinet met het spoor en de uitkomsten van de evaluatie. In de volgende hoofdstukken is uitgewerkt welke verbeteringen en aanpassingen het kabinet voorstaat. Ieder hoofdstuk bevat een kader waarin de «agenda-punten voor verbetering» uit het eindrapport van de evaluatie staan.

Hoofdstuk twee behandelt de samenwerking tussen de vervoerders van reizigers en goederen en de beheerder.

In de hoofdstukken drie en vier staan de relaties centraal die de overheid heeft met ProRail en NS. De hoofdstukken gaan in op de wijze waarop de overheid de uitvoering van de publieke taken regelt, gegeven de uitkomsten van de evaluatie.

Het vijfde hoofdstuk bevat de visie van het kabinet op het spoorvervoer in relatie tot decentrale overheden en regionale vervoerders.

Het zesde hoofdstuk gaat over de veiligheid van het spoor.

Hoofdstuk zeven gaat in op de uitkomsten van de juridisch-technische toets van de spoorwetgeving.

Hoofdstuk acht is de uitvoeringsagenda bij dit kabinetsstandpunt.

2. Beter spoorvervoer voor reizigers en verladers door betere samenwerking

Voor de samenwerking tussen de vervoerders van personen en goederen en de beheerder komen uit de evaluatie de volgende agendapunten voor verbetering:

Toegang tot het beroep

- *tijd die toegang tot het beroep van partijen vergt in combinatie met de procedures voor vergunningverlening;*
- *schaarste van materieel en personeel als toetredingsdrempel;*
- *plicht tot het voeren van een gescheiden boekhouding ten aanzien van specifieke vervoersactiviteiten van spoorwegondernemingen is niet strikt geïmplementeerd;*
- *minimum toegangspakket bijkomende diensten en voorzieningen is impliciet geregeld door een verwijzing naar de richtlijn. Definiëring, tarifiering en voorwaarden bijkomende diensten en voorzieningen is onduidelijk.*

Capaciteitsverdeling en gebruiksvergoeding

- *mogelijkheid om infrastructuur overbelast te verklaren voor de toekomst;*
- *mogelijkheid om kaderovereenkomsten toe te passen;*
- *tijdig betrekken van gerechtigden bij het opstellen van het beheerplan;*
- *afronding van capaciteitsvergrotingsplanning zodanig dat betrokkenen en de minister inzicht krijgen in de te nemen maatregelen in relatie tot de capaciteitsknelpunten;*
- *onafhankelijke inrichting van de geschilbeslechting;*
- *verbod op de verhandelbaarheid van capaciteit komt in de wetgeving niet voldoende uit de verf;*

- optimaal benutten en transparant toepassen van de gebruiksvergoedingsmogelijkheden (zoals beprijzing van schaarste);
- regels ten aanzien van de gebruiksvergoeding zijn niet voldoende duidelijk als het gaat om ruimte voor onderhandelingen over de hoogte van de gebruiksvergoeding.

2.1 Kabinet verduidelijkt de kaders voor samenwerking in de spoorsector

De vervoerders van personen en goederen en de beheerder ProRail moeten samen zorgen voor een goed en veilig spoorproduct dat aansluit bij de wensen van de klanten. Sinds 2001 heeft het kabinet de lijn ingezet om de verantwoordelijkheid hiervoor nadrukkelijk bij deze uitvoerende partijen neer te leggen.

Uit de evaluatie blijkt dat de samenwerking tussen deze partijen aanzienlijk is verbeterd. Maar ook komt uit de evaluatie naar voren dat de kaders onduidelijkheden bevatten. Het wegnemen van de onduidelijkheden kan verdergaande samenwerking bevorderen en is ook nodig om de ambities voor de toekomst, zoals groei en spoorboekloos reizen, te realiseren.

De evaluatie geeft het kabinet aanleiding om voor de volgende onderwerpen verbeteringen en verduidelijkingen te formuleren:

- de gebruiksvergoeding;
- de capaciteitsverdeling;
- de bijkomende diensten en voorzieningen;
- samenwerking tussen ProRail en kleine(re) vervoerders; en;
- vereisten voor toegang tot het beroep van spoorwegonderneming voor nieuwe vervoerders.

2.2 Uitgangspunten voor de gebruiksvergoeding

Europa heeft met richtlijn 2001/14/EG de kaders gegeven voor de gebruiksvergoeding. De gebruiksvergoeding is bedoeld om een prikkel te geven aan gebruikers om zo efficiënt mogelijk gebruik te maken van de infrastructuur, door het doorberekenen van die kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien.

De evaluatie signaleert de volgende verbeterpunten:

1. een aantal uitgangspunten voor de gebruiksvergoeding is niet helder, te weten: het bepalen van de basistarieven,¹ de invulling en de reikwijdte van de «aan het gebruik gerelateerde kosten» en de onderhandelbaarheid van de basistarieven;
2. het inzicht in de kosten(structuur) en efficiency van ProRail moet transparanter;
3. de ontwikkeling van de gebruiksvergoeding dient stabiel te zijn;
4. de mogelijkheden om met instrumenten binnen de gebruiksvergoeding maatwerk te leveren en daarmee de benutting te vergroten zijn nog onvoldoende ingezet.

Het kabinet formuleert daarom een helder en eenduidig beleidskader, binnen de kaders van de Europese regelgeving, voor de gebruiksvergoeding, gericht op de verbetering van het instrument, op het wegnemen van onduidelijkheden bij de spoorvervoerders en daarmee op een betere samenwerking in de spoorsector. De kernbegrippen hierbij zijn: duidelijkheid, transparantie, stabiliteit en betere benutting.

¹ Het gaat om de tarieven voor het minimum toegangspakket en de toegang via het spoor tot voorzieningen (bijlage II bij richtlijn 2001/14/EG).

Beleidskader voor de gebruiksvergoeding

Om **duidelijkheid** te creëren over de gebruiksvergoeding, gelden de volgende uitgangspunten:

- Voor het gebruik van de hoofdspoorweginfrastructuur dient de gebruiksvergoeding voor het minimum toegangspakket en de toegang tot voorzieningen in beginsel minimaal en maximaal (gemiddeld) gelijk te zijn aan de gebruiksgelateerde kosten (kosten die rechtstreeks uit de exploitatie van de treindienst voortvloeien).
- Het is niet mogelijk om te onderhandelen over de tarieven die gebaseerd zijn op het eerste uitgangspunt. De benodigde wetswijziging hiervoor wordt doorgevoerd.¹
- Het introduceren van nieuwe kostensoorten mag niet gericht zijn op hogere inkomsten voor de beheerder en in principe niet leiden tot hogere kosten voor de reiziger en de verlader. Het introduceren van nieuwe kostensoorten moet zich richten op prikkels voor efficiënter gebruik en optimale benutting van het spoor.
- Door differentiaties op het gebied van kwaliteit of milieukosten kunnen maatwerk-tarieven voor het gebruik van de infrastructuur worden overeengekomen tussen de beheerder en de vervoerder.
- Voor specifieke lijnen die de minister van Verkeer en Waterstaat aanwijst, kunnen meer dan de aan het gebruik gerelateerde kosten worden doorberekend.

ProRail moet de **transparantie** over de kostenstructuur en gebruiksvergoedings-systematiek verbeteren door meer openheid en inzichten te geven over de kosten-administratie aan de Vervoerkamer van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa Vervoerkamer), de vervoerders en het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Om **stabiliteit** te creëren:

- dient de gebruiksvergoedingssystematiek voor een periode van minimaal vier à vijf jaar vast te staan. De beheerder dient voorafgaand aan een nieuwe periode aan de NMa Vervoerkamer om een toetsing van de nieuwe systematiek te vragen.
- dient de tariefontwikkeling de gematigde lijn van de afgelopen jaren te volgen. Hogere jaarlijkse tariefstijgingen dan de afgelopen jaren, zijn niet toegestaan. Dit kan namelijk leiden tot een hogere prijs van de zogenaamde beschermde kaartsoorten voor reizigers op het hoofdrailnet, staat een gezonde marktontwikkeling en een gezond investeringsklimaat in de weg en kan leiden tot verslechtering van de concurrentiepositie van de mainports. Het kabinet is daarbij van mening dat het in de netverklaring 2010 geïntroduceerde tariefvoorstel, daar waar het de gebruiksgelateerde tarieven betreft, een te hoge tariefschok veroorzaakt ten opzichte van voorgaande jaren. ProRail is hier inmiddels over in gesprek met de vervoerders. Dit teneinde in 2009 hierover nog duidelijkheid te krijgen.

Om met de gebruiksvergoedingssystematiek te komen tot een **beter benutting** van het spoorstelsel gelden de volgende maatregelen:

- Een reserveringsvergoeding voor zowel capaciteit voor vervoer als voor onderhoud kan voorkomen dat spoorpartijen zonder consequenties capaciteit kunnen reserveren zonder deze daadwerkelijk te gebruiken. Het kabinet werkt nader uit of, en zo ja op welke wijze, dit kan worden geïmplementeerd.
- De mogelijkheden om te differentiëren met het prijsmechanisme dienen optimaal te worden ingezet voor de benutting van de capaciteit, milieu en kwaliteit van treinpaden. ProRail dient periodiek over de voortgang van de toepassing en de effecten te rapporteren.

¹ De uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 27 april 2009 in de zaken 07/872 en 07/873 bevestigt het uitgangspunt in dit kabinetsstandpunt dat een wijziging van de Spoorwegwet of een AMvB gebruiksvergoeding vereist is om onderhandelingsvrijheid over de tarieven voor het minimumtoegangspakket en de toegang via het spoor tot voorzieningen uit te sluiten.

Na afloop van de overgangsregeling goederenvervoer (2012) is de gebruiksvergoeding voor dat marktsegment gebaseerd op bovenstaande uitgangspunten. De spoorgoederenvervoerders betalen dan ook de aan het gebruik gerelateerde kosten.

ProRail blijft verantwoordelijk voor de uitvoering van de gebruiksvergoeding. De verantwoordelijkheid voor de uitwerking en de uitvoering van de gebruiksvergoeding is in de spoorwetgeving bewust bij de infrastructuur-

beheerder gelegd. Daarbij staat de overheid op afstand en toetst de NMa Vervoerkamer op onder andere non-discriminatie. In deze constructie past geen gedetailleerde regelgeving. Bovendien is deze aanpak flexibel met het oog op eventuele veranderingen vanuit Europa. De Europese Commissie kijkt immers naar mogelijkheden om naar aanleiding van de recast¹ van het eerste spoorpakket aanpassingen door te voeren in de gebruiksvergoeding.

2.3 Verbeteringen in de capaciteitsverdeling

Het kabinet vindt dat de evaluatie over de capaciteitsverdeling een genuanceerd beeld laat zien van een goed werkend systeem met heldere spelregels. Volgens het kabinet komen de feiten over de capaciteitsverdeling niet overeen met de percepties en emoties die partijen hebben geuit in de evaluatie. De capaciteitsverdeling is een lastige opgave maar partijen weten elkaar elk jaar beter te vinden en daarbij tot goede resultaten te komen. Ieder jaar hebben de betrokken partijen een dienstregeling met een groeiend aantal treinen opgesteld, waarbij slechts een beperkt aantal keren de infrastructuur overbelast is verklaard en de prioriteringsregels uit het Besluit capaciteitsverdeling zijn toegepast.² Nagenoeg alle aanvragen voor spoorcapaciteit zijn door ProRail gehonoreerd. De NMa Vervoerkamer heeft door onderzoek en klachtenafhandeling een belangrijke rol gespeeld om de rol en de verantwoordelijkheden van de diverse partijen in het proces scherper neer te zetten. Dit tezamen vindt het kabinet een goede prestatie van de spoorsector. Ook de Visitatiecommissie onderstreept deze prestatie.³

Het kabinet kiest in reactie op de uitkomsten van de evaluatie voor een aanpak die verdere benutting en verbetering van het spoor mogelijk maakt. Het kabinet neemt maatregelen op de **korte** en op de **middel-lange** termijn.

Korte termijn

Op de korte termijn kiest het kabinet voor:

- een maatwerkprogramma om meer ruimte te bieden aan het groeiende spoorvervoer op de regionale lijnen;
- het verbeteren van de regelgeving op enkele punten om onduidelijkheden weg te nemen en de condities voor betere samenwerking te scheppen.

Maatwerk voor regionaal personenvervoer

Het decentrale spoorvervoer heeft de afgelopen jaren een sterke ontwikkeling doorgemaakt. De vraag naar capaciteit neemt toe. Ook de komende jaren is een verdere ontwikkeling te verwachten, zoals aangegeven in onder andere de *Quickscan Regionaal Spoorvervoer*.⁴ In de capaciteitsverdeling hebben zich de afgelopen jaren enkele incidenten voorgedaan in de verdeling tussen personen- en goederenvervoer op decentrale lijnen. Nieuwe conflicten zijn wellicht mogelijk vanwege nieuwe of versterkte regionale ambities en omdat goederenvervoer op grond van de AMvB capaciteitsverdeling een stevige positie heeft op deze lijnen.

Om voor de korte termijn meer ruimte te geven aan de regionale ambities en daarmee conflicten met het goederenvervoer te voorkomen, geeft het kabinet in de spits het streekgewestelijk en het nationaal openbaar vervoer⁵ ingeval van een overbelaste situatie voorrang op het goederenvervoer. De voorrang is te realiseren op die specifieke baanvakken waar dit voor het goederenvervoer geen onoverkomelijke problemen oplevert op basis van feitelijk en op korte termijn te verwachten gebruik. De baanvakken waar het goederenvervoerder de voorrangpositie behoudt, worden aangegeven op een kaart. Deze kaart wordt opgenomen in een

¹ Een recast is het proces van aanpassing van de Europese regelgeving als reactie op de evaluatie van deze regelgeving en daaraan verbonden ingebrekestellingprocedures.

² 2008: 24 overbelastverklaring en 2009: 9 overbelastverklaringen.

³ Over 't spoor. Rapportage Visitatiecommissie Zelfevaluatie Spoorwetgeving, september 2008.

⁴ Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2008), Quick Scan naar de markt en capaciteit op de gedecentraliseerde spoorlijnen, Den Haag, 26 september 2008.

⁵ Conform de definities zoals opgenomen in artikel 1 van het Besluit Capaciteitsverdeling.

ministeriële regeling. Hieraan wordt de bevoegdheid gekoppeld voor de minister van Verkeer en Waterstaat om deze op basis van actuele en acute situaties te kunnen aanpassen. Om een ministeriële regeling mogelijk te maken worden de Spoorwegwet en de AMvB aangepast.

Verbeteringen in de samenwerking en van de regelgeving

Het kabinet gebruikt de mogelijkheden die er zijn om op korte termijn enkele verbeteringen in de spelregels voor de capaciteitsverdeling door te voeren. Deze verbeteringen hebben enerzijds betrekking op het gewenste gedrag van de partijen die betrokken zijn bij de capaciteitsverdeling en anderzijds op het doorvoeren van aanpassingen in de regelgeving.

ProRail moet klantgericht werken in het capaciteitsverdelingsproces. Dit betekent het nog beter betrekken van alle gerechtigden op een zorgvuldige manier, het vergroten van de transparantie in de afwegingen, het geven van een toelichting op de keuzes en adviezen, het betrekken van partijen bij de uitwerking van uitvoeringsregelingen en de gebruiksvergoeding. In de sturingsrelatie tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat en ProRail wordt de algemene indicator klanttevredenheid gebruikt om de verbeteringen te monitoren.

Het kabinet stimuleert een stiller gebruik van het spoor. Vervoerders boeken met de ombouw van lawaaiig materieel onvoldoende voortgang om binnen de huidige en toekomstige milieukaders de verwachte groei te kunnen faciliteren.¹ Het kabinet vindt het belangrijk dat er voortvarend wordt gewerkt aan de ombouw van lawaaiig materieel en roept de vervoerders op om gebruik te gaan maken van de beschikbare prestatie-regeling. Een stiller materieelpark zorgt ervoor dat binnen de beschikbare geluidsruijnte het spoor beter wordt benut. Het kabinet is ter verdere stimulering van de ombouw van lawaaiig materieel naar stil materieel voornemens om uiterlijk medio 2012 stillere treinen voorrang te verlenen in overbelaste situaties. Hiertoe zal, eveneens uiterlijk medio 2012 en in samenhang met de invoering van geluidsproductieplafonds voor de hoofdinfrastructuur, het Besluit Capaciteitsverdeling worden aangepast.

Voorts bereidt het kabinet aanpassingen van de regelgeving voor op de punten:

het verplichten van onafhankelijke geschilbeslechting

Bij de afwegingen tussen beheer en verkeer moet er, vanwege de schijn van belangenverstrengeling, sprake zijn optimale transparantie. Het kabinet gaat ProRail verplichten om transparanter te zijn over de afwegingen en keuzes en om een onafhankelijke geschilbeslechting in te voeren om te voorkomen dat (de schijn bestaat dat) ProRail zelf over geschillen oordeelt die snel moeten worden afgehandeld. De wetgeving wordt op dit punt aangepast. De NMa Vervoerkamer blijft de toezichthoudende instantie voor de klachtafhandeling.

het meenemen van het onderhoud bij de capaciteitsverdeling

Het kabinet neemt de onduidelijkheid weg over de reikwijdte van het begrip en de scope van het onderhoud dat in het capaciteitsverdelingsproces moet worden meegenomen. De capaciteitsonttrekkingen die ProRail nodig heeft voor het uitoefenen van het beheer, onderhoud, verbetering, vernieuwing en aanleg, dienen te worden aangevraagd en te worden afgewogen in het proces van capaciteitsverdeling. Om overvragen door de beheerder te voorkomen dient ProRail maximale transparantie over de eigen aanvragen te betrachten, de bovengenoemde onafhankelijke geschilbeslechting in te stellen en met vervoerders

¹ In de voorbereiding op de Transportraad van 10 oktober 2008 heeft dit onderwerp in de Tweede Kamer aandacht gekregen. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 21 501-33, nr. 193.

(prestatie)afspraken te maken over de wijze van benutten van deze gereserveerde ruimte. Het Besluit capaciteitsverdeling wordt hiertoe aangepast.

de mogelijkheid om infrastructuur overbelast te verklaren

De duidelijkheid over de mogelijkheden om infrastructuur overbelast te verklaren voor de (nabije) toekomst wordt vergroot. De regelgeving wordt aangepast om de mogelijkheid nadrukkelijker zichtbaar te krijgen alsmede de condities waarbinnen dit kan plaatsvinden. Deze toezegging heeft de minister van Verkeer en Waterstaat gedaan in reactie op de motie Cramer.¹

de afronding van de capaciteitsvergrotingsplanning

Na een overbelastverklaring volgt een capaciteitsanalyse en vervolgens een capaciteitsvergrotingsplan. Het proces na afronding van een capaciteitsvergrotingsplan is onduidelijk geregeld, blijkt uit de evaluatie. De onduidelijkheden hebben te maken met het wel of niet doorvoeren van de voorgestelde maatregelen voor capaciteitsvergroting. Het gaat daarbij zowel om infrastructurele maatregelen als om maatregelen in de capaciteitsverdeling, de bijsturing bij de verkeersleiding, mogelijk door vervoerders te nemen maatregelen in de exploitatie van de treindienst (onder andere inzet van personeel en materieel) en verhogingen van de gebruiksvergoeding. Een aanpassing van de regelgeving is nodig om de te volgen procedure om het capaciteitsvergrotingsplan te implementeren, sluitend te maken.

Middellange termijn

Naast de bovenstaande maatregelen op de korte termijn investeert het kabinet voor de middellange termijn in capaciteitsuitbreiding. In het kader van *het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer* wordt gewerkt aan het mogelijk maken van spoorboekloos reizen op diverse hoofdcorridors in samenhang met een toekomstvaste routestrategie voor het goederenvervoer. Gegeven het vraagstuk van toenemende schaarste en de wens om meer flexibiliteit in het regelgevend kader aan te brengen, gaat het ministerie van Verkeer en Waterstaat de houdbaarheid van het huidige regelgevend kader en de prioriteitsregels onderzoeken. Dit onderzoek loopt gelijktijdig aan de planstudiefase van het *Programma Hoogfrequent Spoorvervoer*. In dit onderzoek wordt gekeken naar de wijze waarop het regelgevend kader inclusief de prioriteitsregels en de bijbehorende verantwoordelijkheden zo kunnen worden bepaald en belegd dat een robuust, effectief, uitvoerbaar en toepasbaar regelgevend kader ontstaat.

2.4 Meer duidelijkheid over de bijkomende diensten en voorzieningen

Bijkomende diensten en voorzieningen (BDV) zijn voorzieningen die spoorbedrijven nodig hebben om bijvoorbeeld hun materieel te kunnen onderhouden, van tractie te kunnen voorzien en zijn bijvoorbeeld ruimtes voor personeel en reizigers.²

De vervoerders, de NMa Vervoerkamer en de Visitatiecommissie hebben in de evaluatie aangegeven dat de duidelijkheid omtrent de definitie, scope, de tarieven en de toegangsvoorwaarden van de BDV's te wensen overlaat. Dit leidt tot onzekerheid bij vervoerders over het kunnen beschikken over deze voorzieningen en tot onduidelijkheden bij rechthebbenden of zij deze voorzieningen moeten leveren. Voor de Visitatiecommissie is dit «reden tot zorg». Bovendien blijkt uit de evaluatie dat de markt voor BDV's zich moeizaam ontwikkelt. Vervoerders zijn veelal nog afhankelijk van NS voor bijvoorbeeld onderhoud van materieel, het systeem Vervoer Per Trein (VPT), ruimtes op stations en de spooraansluitingen. Volgens de Visitatiecommissie is NS geen onafhankelijke partij

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 29 893, nr. 56.

² Op grond van de Europese richtlijnen 91/440/EG en 2000/14/EG en de Spoorwegwet heeft een spoorwegonderneming recht op toegang tot bijkomende diensten en voorzieningen op billijke, niet discriminerende voorwaarden van de rechthebbende van deze voorzieningen.

en zou zij operationele of strategische motieven een rol kunnen laten spelen bij haar opstelling. En daarnaast belemmeren deze onduidelijkheden in de wet- en regelgeving de toezichthouder NMa Vervoerkamer om te kunnen optreden.

Het kabinet gaat met aanvullende regelgeving (een AMvB) de onduidelijkheden omtrent de eerlijke en niet discriminerende toegang tot de BDV's wegnemen, de marktontwikkeling van BDV's verder stimuleren en de toezichtmogelijkheden verbeteren. Met deze AMvB geeft het kabinet duidelijkheid over de definitie en de scope van de BDV's. Hierbij wordt de relatie tussen de lijst van BDV's in richtlijn 2001/14/EG en artikel 67 van de Spoorwegwet verduidelijkt en wordt de lijst uit de richtlijn verder uitgewerkt.

In de AMvB komt een overzicht van BDV's onderverdeeld naar meerdere categorieën, zoals voorzieningen die gerelateerd zijn aan infrastructuur (bijvoorbeeld wasstraten, sporaansluitingen), voorzieningen voor onderhoud van materieel (bijvoorbeeld inspectiesporen), voorzieningen voor reizigers (bijvoorbeeld ruimtes voor kaartautomaten, aankomsten verstrektaten), voorzieningen voor rijdend personeel (bijvoorbeeld toiletten, wachtruimten) en overige diensten. De lijst zal niet limitatief zijn en de lijst bevat diensten en voorzieningen die niet of te algemeen zijn omschreven in de richtlijnen.

Ook de wijze waarop de tarieven van BDV's moeten worden bepaald, komt aan de orde. Het kabinet vindt het hierbij van belang dat de vorming van de markt voldoende voortgang kan blijven houden. De tarieven dienen zodanig tot stand te komen dat het voor andere partijen nog steeds aantrekkelijk is om zelf in deze diensten en voorzieningen te gaan investeren en deze te gaan leveren.

De minister van Verkeer en Waterstaat gaat deze regelgeving in nauwe samenspraak met de NMa Vervoerkamer en in overleg met de spoorsector zo spoedig mogelijk uitwerken. Naar verwachting is de regelgeving medio 2010 gereed voor implementatie.

2.5 Verbeteringen in de samenwerking tussen ProRail en kleine(re) vervoerders

Ondernemingen hebben recht op een niet discriminerende toegang tot het beroep.¹

Uit de evaluatie en uit het rapport van de Visitatiecommissie is gebleken dat vervoerders afhankelijk zijn (en blijven) van ProRail om hun treinen goed te laten rijden. De balans in de samenwerking met ProRail is voor kleine(re) vervoerders nu niet optimaal. Het privaatrechtelijke stelsel van ProRail in zijn relatie met de vervoerders kent veel delen die algemeen geldend dienen te zijn en non-discriminatoir zijn voor de vervoerders. De afhankelijkheid van ProRail is groot en de beïnvloedbaarheid van ProRail is te gering voor deze kleine(re) vervoerders juist vanwege deze afhankelijkheid. Ook is ProRail in de relatie met vervoerders nog maar beperkt aanspreekbaar en afrekenbaar, terwijl er wel duidelijke veelal afrekenbare resultaatverplichtingen voor de vervoerders zijn.

Het kabinet gaat de samenwerking tussen de beheerder ProRail en de kleine(re) vervoerders verbeteren. Het kabinet kiest er hierbij voor om via de gedragslijn in combinatie met (verscherpt) toezicht op de aansturing op basis van de beheerconcessie en het toezicht door de NMa Vervoerkamer te interveniëren. Dit betekent dat ProRail de verantwoordelijkheid neemt voor het expliciet verbeteren van de samenwerking met de kleine(re) vervoerders. De minister van Verkeer en Waterstaat stuurt hier in de

¹ Het gaat dan praktisch om het verkrijgen van de juiste vergunningen en attesten voor de bedrijfsvergunning, het veiligheidsattest (waaronder het veiligheidsmanagementsysteem), de verzekeringsplicht, gekwalificeerd personeel en goedgekeurd en toegelaten spoorwegmaterieel.

stuuringsrelatie expliciet op aan. De betekenis hiervan is dat ProRail meer dan nu met (alle) partijen overleg gaat voeren, hen betreft bij de totstandkoming van belangrijke producten¹ en gemotiveerd aangeeft op welke wijze hun adviezen en inbreng zijn behandeld. Deze procesverplichting voor ProRail en actief toezicht daarop van de NMa Vervoerkamer, parallel aan de al bestaande overlegplicht voor de netverklaring, voor de algemene voorwaarden, delen van de toegangsovereenkomst en generieke operationele regelingen, helpt bij de totstandkoming en het draagvlak voor deze regels. De aandacht komt meer op de inhoud te liggen en minder op het proces, hetgeen uiteindelijk leidt tot een betere performance van alle partijen. Deze kans moet de spoorsector gezamenlijk gaan oppakken en realiseren.

Voorts streeft het kabinet naar meer maatwerk in de relatie van ProRail met de verschillende vervoerders door meer individuele afspraken en minder generieke afspraken en meer wederzijds afrekenbare prestaties overeen te komen. Duidelijkheid over de ruimte om met ProRail te onderhandelen over de gebruiksvergoeding en over bovengenoemde regels en documenten, helpt daarbij.

2.6 Vereenvoudigen toegang tot het beroep van spoorwegonderneming

De evaluatie laat zien dat er geen te hoge barrières zijn om toegang te krijgen tot het beroep van spoorwegonderneming. Toch moeten vervoerders een flinke inspanning leveren om aan de vereisten te (blijven) voldoen. De regels worden daarom wel als een drempel ervaren. Daar komt bij dat de regelgeving voor deze vereisten niet altijd even duidelijk is, met name de regels voor voertuigtoelating roepen veel vragen op. Alle partijen zijn het er overigens over eens dat de regels nodig zijn om het veiligheidsniveau op het spoor te handhaven.

Het kabinet voert daarom drie acties uit om vervoerders te helpen bij de toegang tot het beroep. Ten eerste het aanpassen van de geldigheidsduur van het veiligheidsattest voor spoorwegondernemingen naar het Europese maximum. Deze geldigheidsduur wordt verlengd tot vijf jaar in plaats van de huidige drie jaar. Ten tweede het verduidelijken van de regels voor de voertuigtoelating. De Europese kaders voor deze regels zijn in de afgelopen jaren verduidelijkt. Dit biedt een goede mogelijkheid om ook op nationaal niveau een helder en toegankelijk kader te schetsen. En als derde actie gaat het kabinet een helpdesk instellen voor nieuwe vervoerders. Deze helpdesk, bestaande uit de IVW en ProRail als de belangrijkste partijen in het vergunningverleningsproces, maakt nieuwe vervoerders wegwijs in de vereisten. Ook kunnen zij daar hun vragen stellen.

2.7 Samenvatting

De samenwerking tussen de beheerder en de vervoerders is in de afgelopen jaren verbeterd. Het kabinet vindt deze samenwerking cruciaal bij het realiseren van de ambitieuze doelstellingen. Om verdere benutting en groei mogelijk te maken, gaat het kabinet de kaders verduidelijken van de voor samenwerking in de spoorsector belangrijke instrumenten.

Voor de gebruiksvergoeding presenteert het kabinet een beleidskader dat moet zorgen voor duidelijkheid en verbeteringen. Het gaat om duidelijkheid over de tarieven en de uitgangspunten waarop het tarief gebaseerd mag zijn, transparantie over de kosten en de systematiek van de gebruiksvergoeding die ProRail hanteert, stabiliteit in de systematiek en de tariefontwikkeling en om een betere benutting van de spoorwegen.

¹ Het gaat om de netverklaring, algemene voorwaarden, Generieke Operationele Regelingen en Bevoegdheidsregelingen.

Het kabinet geeft in de capaciteitsverdeling voor de korte termijn meer ruimte aan decentraal personenvervoer door dit in de spits bij overbelast-verklaring voorrang op goederenvervoer te geven, daar waar dat mogelijk is. Verder past het kabinet op enkele punten de wet- en regelgeving aan. Dit om het proces en het gedrag van partijen in de samenwerking bij de capaciteitsverdeling te verbeteren. Voor de middellange termijn investeert het kabinet in capaciteitsuitbreiding van het spoor. Er komt onderzoek naar het regelgevend kader dat het meest passend is bij de ontwikkelingen op de middellange termijn, zoals spoorboekloos reizen en herroutering van het goederenvervoer.

Het kabinet verduidelijkt door aanvullende regelgeving de situatie omtrent de toegang tot de bijkomende diensten en voorzieningen. Deze regelgeving gaat in op de samenhang met de EU-regelgeving, geeft een overzicht van de betreffende diensten en voorzieningen en gaat in op de wijze waarop de tarieven mogen worden bepaald.

Een verdere verbetering betreft de samenwerking tussen ProRail en de kleine(re) vervoerders. De positie van de kleine(re) vervoerder ten opzichte van de beheerder wordt versterkt. ProRail gaat hen nog actiever betrekken bij diverse producten en streeft naar maatwerk in de afspraken met kleine(re) vervoerders.

Voorts vereenvoudigt het kabinet de toegang tot het spoor door het veiligheidsattest een langere geldigheidsduur te geven, de regels omtrent de voertuigtoelating te vereenvoudigen en door het instellen van een helpdesk voor nieuwe vervoerders.

3. Publieke sturing van ProRail

De agendapunten voor verbetering uit de evaluatie zijn:

- verschillen van inzicht over taak- en rolopvatting van ProRail;
- positie en zeggenschap van concessieverlenende decentrale overheden ten opzichte van ProRail;
- klantgerichtheid van ProRail richting vervoerders en decentrale overheden;
- verschil in opvattingen tussen VenW en ProRail over de reikwijdte van outputsturing;
- spanningsveld tussen aansturing op hoofdlijnen en politieke verantwoording;
- beheerplan heeft geen rechtstreekse grondslag in de wet;
- borging van de continuïteit van het beheer na intrekking van de concessie is nog niet helemaal gerealiseerd.
- doeltreffend en snelle inzetbaarheid van het handhavinginstrumentarium;
- juridische eigendom van de hoofdspoorweginfrastructuur is nog niet geplaatst bij de staat (artikel 125 van de Spoorwegwet).

Zowel de evaluatie als recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer¹ wijzen uit dat het belangrijk is dat het kabinet zijn visie op de rol en positionering van ProRail duidelijk neerzet. Voor het kabinet staat voorop dat ProRail een publieke dienstverlener is die zich niet richt op marktactiviteiten. ProRail is de uitvoeringsorganisatie van de minister van Verkeer en Waterstaat voor het spoor, wat niet anders is dan Rijkswaterstaat als uitvoeringsorganisatie van de minister voor de weg en het water.

De focus van ProRail moet dan ook gericht zijn op het uitvoeren van de publieke taken en politieke ambities. Het kabinet gaat de publieke belangen en daarvan afgeleide taken nader invullen in de statuten van ProRail. Wat het kabinet betreft, zijn voor ProRail de kernbegrippen: klantgerichtheid tegenover zowel vervoerders als decentrale overheden, transparantie, maatschappelijk verantwoord, efficiënt, effectief en daarmee bewustzijn van de unieke maatschappelijke positie. ProRail opereert zake-

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 919, nrs. 1 en 2.

lijk en bedrijfsmatig en voert alleen die taken uit die samenhangen met de kerntaken. Dat past ook bij een organisatie die jaarlijks circa 2 miljard euro aan subsidie ontvangt voor het onderhoud en de uitbreiding van het spoor.

Het kabinet gaat ProRail op basis van deze visie expliciet aansturen door middel van het aandeelhouderschap, de beheerconcessie en door projectsturing. Het kabinet neemt de onduidelijkheid in de sturingsrelatie tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat en ProRail weg door de verschillende relaties te benoemen en het kabinet breidt daarnaast het handavingsinstrumentarium uit. Ook versterkt het kabinet de positie van de klanten van ProRail.

3.1 ProRail als publieke dienstverlener

Het kabinet zet ProRail nadrukkelijker neer als een publieke dienstverlener, gericht op maatschappelijk rendement. Vandaar dat het kabinet wil dat ProRail zich primair richt op de taken die in de beheerconcessie¹ staan. Deze taken omvatten de zorg voor de veiligheid en het beheer van de spoorweginfrastructuur:

1. de kwaliteit, betrouwbaarheid en beschikbaarheid van de hoofdspoorweginfrastructuur, waaronder mede wordt verstaan het voorbereiden en uitvoeren van de uitbreiding van hoofdspoorweginfrastructuur, die een nauwe samenhang heeft met de bestaande hoofdspoorweginfrastructuur;
2. de eerlijke, niet-discriminerende verdeling van de capaciteit van de hoofdspoorweginfrastructuur (zowel ten behoeve van ProRail als ten behoeve van gerechtigden);
3. het leiden van het verkeer over de hoofdspoorweginfrastructuur.

Het kabinet stelt hierbij expliciet dat het door ProRail verrichten van activiteiten die niet rechtstreeks uit de beheerconcessie volgen, met name met als doel om verdien capaciteit te creëren, niet aan de orde is. ProRail mag geen branchevreemde en/of commerciële activiteiten ondernemen. Het kabinet is het dan ook eens met het standpunt van de leden van de vaste kamercommissie, dat in het algemeen overleg van 2 oktober 2008² kortweg is verwoord met de uitspraak «geen fratsen bij ProRail».

Het kabinet gaat daarom de taakomschrijving van ProRail in de statuten en in de concessie nader invullen overeenkomstig zijn visie. Er komt een eenduidige taakomschrijving in de statuten en er wordt aangegeven van welke activiteiten ProRail zich dient te onthouden.

Naast eenduidigheid over de rol van ProRail blijft een eenduidige rolverdeling tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat, ProRail, de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) en de NMa Vervoerkamer als toezichthouders van groot belang. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat is opdrachtgever voor beheer en aanleg van de hoofdspoorweginfrastructuur. ProRail is opdrachtnemer voor het beheer en veelal voor de aanleg van de hoofdspoorweginfrastructuur. De IVW is de toezichthouder op de veiligheid van het spoorstelsel en de NMa Vervoerkamer is de toezichthouder op de eerlijke en non-discriminatoire toegang tot de hoofdspoorweginfrastructuur. Vanuit dit perspectief vindt het kabinet het passend dat ProRail via de minister van Verkeer en Waterstaat spoor-technische uitvoeringsgerelateerde vragen beantwoordt van de Tweede Kamer, zoals ook is gevraagd tijdens een overleg met de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer.³ Vragen over de beleidsinhoudelijke kaders en daaraan gerelateerde zaken zijn uiteraard voorbehouden aan de minister van Verkeer en Waterstaat aangezien deze kaderstellend zijn voor het uitvoeringswerk van ProRail.

¹ Artikel 2, beheerconcessie.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 29 984, nr. 157; eindrapport McKinsey & Company, Evaluatie voortgang «Op de Rails», 6 mei 2008, blz. 47 t/m 52.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 29 984, nr. 169.

3.2 Positionering ProRail

De positionering van ProRail moet aansluiten bij de rol van publieke dienstverlener en bij de ambitie van het kabinet om de kwaliteit van het spoorvervoer te verbeteren en groei mogelijk te maken. In dit licht past de deelname van ProRail aan de handvestgroep Publiek Verantwoord. De deelnemers aan het Handvest geven aan dat ze zich niet beperken tot het afleggen van verantwoording die nodig is voor uitoefening van de ministeriële verantwoordelijkheid, maar zich ook publiek willen verantwoorden voor hun handelen en voor de kwaliteit van de dienstverlening. In dit kader kan ProRail deelnemen aan een pilot.

Organisatievorm ProRail

Het kabinet heeft voor de uitvoering van de motie Wolfson c.s.¹ onderzoek gedaan naar de vraag welke organisatievormen voor ProRail mogelijk zijn en wat daarvan de consequenties zouden zijn.

Mede op basis van de uitkomsten van de evaluatie en het onderzoek naar aanleiding van de motie Wolfson c.s. komt het kabinet tot de conclusie dat de huidige organisatievorm van ProRail en de sturingsinstrumenten die het ministerie van Verkeer en Waterstaat bij deze vorm heeft voldoende mogelijkheden bieden om invulling te geven aan de ambities van dit kabinet.

Eén van de aanleidingen voor het onderzoek naar alternatieve beheersvormen (motie Wolfson c.s.) was dat de indieners zich afvroegen of de aangebrachte «harde» economische scheiding tussen de vervoer- en de beheertaken wel de juiste was. Vanwege de grote verwevenheid tussen het laten rijden van treinen en het beheer van de infrastructuur zou het bij elkaar houden van deze taken verstandiger zijn. Inmiddels is de scheiding tussen de infrastructuurbeheerder en de vervoerders vervolmaakt en blijkt de samenwerking tussen de beheerder en de vervoerders verbeterd en tot een goed product voor de reiziger en verlader te leiden. De omstandigheden nopen daarom in de huidige situatie niet meer tot dergelijke fundamentele vraagstellingen. Omvorming van ProRail naar een ZBO of batenlastendienst (agentschap) is wat het kabinet betreft onwenselijk en niet noodzakelijk. Het kabinet heeft daarbij de volgende drie overwegingen:

Ten eerste is het van belang dat de dagelijks intensieve samenwerkingsrelatie met vervoerders niet doorbroken wordt door zo'n forse organisatorische maatregel. Spoorvervoer is in tegenstelling tot wegvervoer een gesloten voertuiggeleid systeem waarbij het uit oogpunt van veiligheid en optimale benutting van groot belang is dat de beheerder en de vervoerders dagelijks goed en intensief met elkaar samenwerken.

Ten tweede is naar het oordeel van het kabinet binnen de huidige positionering van ProRail voldoende verbeterruimte om de aansturing, de focus en de rol van ProRail als publieke dienstverlener en uitvoeringsorganisatie aan te scherpen. Deze maatregelen, die naar oordeel van het kabinet ook noodzakelijk zijn, zijn in het vervolg van dit hoofdstuk nader toegelicht.

De derde overweging van het kabinet is dat uit de evaluatie blijkt dat de samenwerking tussen ProRail en de vervoerders de afgelopen jaren is verbeterd en dat daarmee de doelstelling voor de samenwerking van de herbezinning is gerealiseerd.² Ook de verbeterde prestaties van de afgelopen jaren geven aan dat de samenwerking tussen de vervoerders en de beheerder werkt. Daarnaast zijn gedurende de evaluatie uit de sector geen signalen naar voren gekomen dat de huidige ordening een fundamentele herziening vereist.

¹ Onderzoek ter uitvoering van de motie Wolfson c.s., ministerie van Verkeer en Waterstaat, juni 2009.

² Staten-Generaal, vergaderjaar 2000–2001, 27 465, nrs. 53a en 3, blz. 3.

Het kabinet kiest voor één geïntegreerde beheerder

De Visitatiecommissie vraagt zich af of er voordelen zijn in een constructie waarbij het beheer en onderhoud, met een sterke inhoudelijke en financiële koppeling met overheidsbeleid bij ProRail blijft en het capaciteitsmanagement en de verkeersleiding in een aparte organisatie worden ondergebracht en eventueel worden aanbesteed. Het positieve effect van deze maatregel is dat het risico van belangenverstremming niet optreedt bij ProRail, met name bij de afweging tussen capaciteit voor vervoer en onderhoud, aldus de Visitatiecommissie.¹ De Visitatiecommissie geeft daarbij echter aan dat er geen indicatie is dat er in de praktijk ook daadwerkelijk belangenverstremming optreedt bij ProRail. Het kabinet is dan ook van mening dat een dergelijke opsplitsing van de taken een zeer fundamentele stap is, waarvoor geen noodzaak is gebleken uit de evaluatie en uit andere onderzoeken naar het functioneren van ProRail. Daarbij geldt dat het aanpassen van de organisatorische vormgeving van ProRail de aandacht van het personeel zal doen verschuiven naar de reorganisatie en herstructurering van de sector.

Daarnaast ziet het kabinet dat bij een dergelijke splitsing inhoudelijk een aantal voordelen verloren gaan en is het kabinet van mening dat dit nadelige gevolgen heeft voor de realisatie van de kabinetsambities. Het onderzoek voor de uitvoering van de motie Wolfson c.s. wijst uit dat het loskoppelen van capaciteitsmanagement als nadeel heeft dat er nieuwe interfaces ontstaan, waardoor er synergieverlies op kan treden. Zo is door de koppeling van zowel ad hoc aanvragen en bijsturing als planning en dienstregelingontwerp een betere kwaliteit van de treinpaden en een efficiënter gebruik van de capaciteit mogelijk. Daarnaast is door de koppeling van capaciteitsmanagement en verkeersleiding met het beheer een betere benutting mogelijk door afstemming van de onderhoudsbehoefte aan de sturing op (on)beschikbaarheid. Bovendien is, gezien het grote aantal mutaties in de laatste 36 uur voordat de trein gaat rijden, het loskoppelen van de railverkeersleiding van capaciteitsmanagement zeer complex. Hierdoor ontstaat een groot risico op synergieverlies. Dit kan ten koste gaan van de kwaliteit van het vervoerproduct waardoor de klantbelangen minder goed worden gewaarborgd. Ook geeft dit onderzoek aan dat het loskoppelen van verkeersleiding ertoe kan leiden dat de afstemming tussen inframanagement en verkeersleiding bij bijvoorbeeld verstoringen en opstarten na onderhoud minder goed kan gaan verlopen.²

Het opknippen van ProRail is niet de oplossing. Het kabinet pakt wel het risico van de mogelijke belangenverstremming bij beheer/verkeer conflicten aan, door de instelling van een verplichte onafhankelijke geschilbeslechting bij ProRail (zie hiervoor hoofdstuk twee).

3.3 Sturing door het ministerie van Verkeer en Waterstaat

De hierboven omschreven rol van ProRail als publieke dienstverlener stelt eisen aan de sturing door het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Dit betreft de sturing op basis van het aandeelhouderschap, de concessie en de subsidieverlening.

De evaluatie van de spoorwetgeving en het onderzoek door McKinsey *Evaluatie voortgang «Op de Rails»*³ in 2008 constateren dat ProRail en het ministerie van Verkeer en Waterstaat verschillende beelden hebben bij de sturing van ProRail door het ministerie. In het onderzoek door McKinsey is bijvoorbeeld een verschil van opvatting gesignaleerd over de reikwijdte van outputsturing.

Het kabinet neemt de onduidelijkheid weg en definieert de sturing van ProRail als driedelig:

¹ Over 't spoor. Rapportage Visitatiecommissie Zelfevaluatie Spoorwetgeving, september 2009, blz. 59.

² Onderzoek ter uitvoering van de motie Wolfson, paragraaf 7.6.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 29 984, nr. 139 (met als bijlage: Evaluatie voortgang «Op de Rails», McKinsey & Company, 2008).

1. outputsturing, sturing op de prestaties, zoals vastgelegd in artikel 6 van de beheerconcessie;
2. inputsturing, sturing op maatregelen, op het gebied van veiligheid en milieu, zoals vastgelegd in paragraaf 4 van de beheerconcessie. Het kabinet stelt ten aanzien van milieu en veiligheid kaders via wet- en regelgeving en het daarop gebaseerde overheidsbeleid (bijvoorbeeld de tweede kadernota railveiligheid). Het is belangrijk om van jaar tot jaar in het beheerplan de maatregelen te zien die ProRail treft op deze gebieden;
3. projectsturing bij onder andere de projecten van het *Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport* (MIRT). Hierbij gaat het om politiek prioritaire projecten. De minister van Verkeer en Waterstaat kan daarmee rechtstreeks invloed hebben op deze projecten en zal per project de relatie met ProRail aangaan.

Het kabinet gaat dit in de beheerconcessie expliciet opnemen. De sturingsrelatie moet gericht zijn op de verdere verbetering van de prestaties van ProRail. Het kabinet constateert dat de beschikbaarheid en de betrouwbaarheid verbeterd zijn. Het onderzoek van McKinsey¹ laat zien dat de performance van ProRail in lijn is met andere Europese infrastructuurbeheerders.

Sturen door het aandeelhouderschap

Met de *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid*² uit 2007, is een nieuwe koers ingezet voor de rol van de aandeelhouder bij staatsdeelnemingen. Het kabinet gaat zorgen dat deze nieuwe koers neerslaat in de statuten van ProRail.

Sturing door de uitoefening van het aandeelhouderschap geeft een aanvulling op de sturing vanuit de beheerconcessie op publieke belangen. Binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat zal een scheiding worden aangebracht tussen het aandeelhouderschap van ProRail en het concessiebeheer. Het kabinet geeft hiermee invulling aan de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om het aandeelhouderschap onafhankelijk van het beleid te positioneren.

Zoals ook in de reacties van de ministers van Verkeer en Waterstaat en Financiën aan de Algemene Rekenkamer is aangegeven, is er niet voor gekozen om het aandeelhouderschap onder te brengen bij de minister van Financiën.³ Dit aangezien de operationele beleidsmatige verwevenheid tussen ProRail als deelneming en het vakdepartement zodanig is dat geen goede scheiding aan te brengen is tussen een op zichzelf staande en zelfstandig functionerende onderneming en beleidsmatige aspecten. De keuze om het aandeelhouderschap van ProRail te laten invullen door het ministerie van Verkeer en Waterstaat als vakdepartement is daarbij mede ingegeven door het feit dat ProRail grotendeels (circa € 2 miljard per jaar) publiek wordt gefinancierd.

ProRail is een publieke organisatie met als kerntaak de uitvoering van het beheer en het realiseren van de zorgtaken conform afgesproken prestaties. De aansturing vanuit de aandeelhoudersrol is dus ook vooral gericht op deze publieke taak van ProRail. Dit in lijn met de hierboven uiteengezette visie van het kabinet op de rol, positionering en aansturing van ProRail als publieke dienstverlener.

Per 4 september 2009 komt ProRail onder het verlicht structuurregime. De minister van Verkeer en Waterstaat behoudt door doorvoering van het verlicht structuurregime de bevoegdheden om bestuurders te benoemen, te belonen, te schorsen of te ontslaan. Het beloningsbeleid van ProRail krijgt nadere invulling binnen de kaders van het deelnemingenbeleid,

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 29 984, nr. 139 (met als bijlage: Evaluatie voortgang «Op de Rails», McKinsey & Company, 2008).

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 28 165, nr. 69.

³ Brief minister van Financiën van 25 maart 2009 (Fin/U) en brief minister van VenW van 2 april 2009 (VenW/DGMo-2009/2365).

waarbij de staat financiële prikkels voor het management gaat inbouwen ten aanzien van publieke doelstellingen. Met de positionering van ProRail onder het verlicht structuurregime behoudt de minister de mogelijkheid om in te grijpen bij ProRail als dat noodzakelijk is.

Eigendom

Zoals in het eindrapport van de evaluatie spoorwetgeving is aangegeven, heeft de overdracht van het juridisch eigendom van de hoofdspoorweginfrastructuur aan de staat nog niet plaatsgevonden. Het kabinet acht het van belang dat deze overdracht plaatsvindt.

Met de overdracht van de infrastructuur geeft het kabinet tevens uitvoering aan het advies van de Raad van State over de wetsvoorstellen voor de nieuwe spoorwegwet. Net als het kabinet is de Raad van mening dat, indien het beheer niet publiekrechtelijk geregeld is, de eigendom van het spoornet ondubbelzinnig geregeld dient te zijn en bij de staat dient te liggen.¹

Voordat definitief werd overgegaan tot de overdracht van het eigendom was het van belang om de consequenties in kaart te brengen. Dit is inmiddels gebeurd en het kabinet gaat over tot het overdragen van het eigendom. ProRail zal daarbij als uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Verkeer en Waterstaat namens de staat het dagelijkse beheer in volmacht uitvoeren. Hiertoe zullen met ProRail, het ministerie van Financiën en Domeinen operationele afspraken gemaakt worden die ProRail in staat stellen om zonder belemmeringen dat dagelijks beheer uit te kunnen voeren.

Sturen op efficiency

Het kabinet vindt het van belang dat ProRail op een efficiënte wijze uitvoering geeft aan de publieke taken en zich zakelijk en bedrijfsmatig opstelt ten aanzien van het maatschappelijk kapitaal. Uit de evaluatie komt naar voren dat kernactiviteiten van ProRail die meer routinematig zijn efficiënter dan voorheen worden uitgevoerd (beheer en onderhoud). De analyse van McKinsey² ondersteunt dit. Zo scoort ProRail op het gebied van efficiëntie en effectiviteit gemiddeld of bovengemiddeld in vergelijking met andere Europese infrastructuurbedrijven. Daar staat tegenover dat, terwijl de prestaties op de kerntaken van beheer en onderhoud goed zijn, er ook een aantal zaken minder goed verloopt, voornamelijk gerelateerd aan decentrale overheden, vervoerders en projectmanagement. Het kabinet gaat daarom meer met nadruk sturen op efficiency en transparantie via de subsidieverlening bij specifieke projecten. De projectaansturing van ProRail gaat zich hierop toespitsen, waarbij van ProRail wordt verwacht nog transparanter te opereren zowel voor de minister van Verkeer en Waterstaat, als voor de decentrale overheden en vervoerders.

Sturen met het beheerplan

Het (jaarlijkse) beheerplan bevat de uitwerking van de in de concessie neergelegde zorgplichten en geeft een overzicht van de te bereiken prestaties. Daarbij is aangegeven wat de kosten hiervan zijn, zodat er een onderbouwing is van de subsidieaanvraag.

Het beheerplan heeft nu geen rechtstreekse grondslag in de wet omdat dit instrument pas aan het systeem is toegevoegd nadat de wet was vastgesteld. Het beheerplan vormt zoals aangegeven de grondslag voor de subsidieaanvraag van ProRail. Gezien de sturing van het kabinet op efficiency en transparantie door de subsidieverlening en het belang van het beheerplan hierbij, gaat het kabinet dit instrument in de Spoorwegwet opnemen.

¹ Overname aandelenpakket in een aantal taakorganisaties van de NV Nederlandse Spoorwegen, Staten-Generaal, vergaderjaar 2000–2001, 27 465, nrs. 53a, en 3, blz. 11.

² Evaluatie voortgang «Op de Rails», McKinsey & Company, 6 mei 2008, blz. 10 en 11.

Om de positie van de klant als «countervailing power» ten opzichte van ProRail te versterken, gaat het kabinet nadere eisen stellen aan de totstandkoming van het beheerplan. Het kabinet voert gekwalificeerd adviesrecht met marginale toetsing in voor de klanten van ProRail ten aanzien van het integrale beheerplan: de concessieverlenende decentrale overheden en de vervoerders. Dit adviesrecht is gebaseerd op het adviesrecht voor de consumentenorganisaties, zoals vormgegeven in artikel 31 van de concessiewet. Het adviesrecht houdt in dat de concessiehouder ten minste eenmaal per jaar advies vraagt en dat de concessiehouder partijen in de gelegenheid stelt om overleg te voeren voordat advies wordt uitgebracht. Het advies moet op een zodanig tijdstip worden gevraagd dat het van wezenlijke invloed kan zijn op de door de concessiehouder te nemen beslissing. Indien het advies niet (geheel) is gevolgd, worden afwijkingen gemotiveerd.

Groei mogelijk maken

De Tweede Kamer heeft aangegeven, in verband met het actieplan *Groei op het spoor* en het *Programma Hoogfrequent Spoorvervoer*, een meer concrete groei-indicator in het concessiesysteem te willen zien. Het kabinet vindt aandacht voor groei bij alle betrokken partijen in de spoorsector belangrijk.

Om het inzicht in de relatie tussen de prestaties van ProRail en de groei-doelstelling te verbeteren, neemt het kabinet twee maatregelen. Ten eerste vraagt het kabinet ProRail om in het beheerplan meer specifiek in te gaan op de uitkomsten van het consultatie-overleg tussen vervoerders en ProRail. Met name dient dan de relatie aan de orde te komen tussen de door ProRail te realiseren randvoorwaarden voor de beschikbaarheid en de betrouwbaarheid en de door de vervoerders te realiseren groei. Hierdoor ontstaat inzicht in de samenhang tussen de projectsturing op de 5% groei-doelstelling en de outputsturing van het beheer. Als tweede maatregel om de transparantie te vergroten zal het kabinet de vastlegging van het resultaat van de beoordeling van het beheerplan op basis van het beoordelingskader verder verbeteren. Dit maakt ook het proces van beoordeling transparanter.

Vervolgens bewaakt het ministerie van Verkeer en Waterstaat de voortgang op basis van de kwartaalrapportages van ProRail. Met deze maatregelen geeft het kabinet invulling aan de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer met betrekking tot sturen op beleidsdoelen.

Interventie- en handhavingsinstrumentarium

Bij gerichte aansturing hoort goed inzetbaar en verfijnd handhavingsinstrumentarium. De aansturing van ProRail door het ministerie van Verkeer en Waterstaat is onderwerp geweest van het genoemde onderzoek door de Algemene Rekenkamer. Eén van de conclusies is dat de interventieladder van de minister van Verkeer en Waterstaat verbeterd kan worden.

Het kabinet neemt de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer over en breidt het handhavingsinstrumentarium uit. Het kabinet denkt daarbij, mede op basis van de ervaringen met de handhaving in 2008 (het eerste jaar na outputsturing), in ieder geval aan de invoering van het boeteinstrumentarium. Daarnaast onderzoekt het Kabinet de mogelijkheden en voor- en nadelen van toevoeging van een aanwijzingsbevoegdheid in de wetgeving. Het voorstel van de Algemene Rekenkamer, namelijk het opschorten van een deel van de subsidie, gaat het kabinet betrekken bij een onderzoek naar aanvullende interventiemogelijkheden op basis van de subsidierelatie. De precieze operationalisering hiervan, zoals de

toepassing van deze nieuwe instrumenten op de verplichtingen uit de beheerconcessie, zal de komende periode nader worden uitgewerkt.

3.4 Klantgerichtheid

Uit het onderzoek van McKinsey komt naar voren dat ProRail nog onvoldoende een klantgerichte organisatie is, die zowel decentrale overheden als vervoerders als klant beschouwt. De tevredenheid onder deze klanten laat in 2007 een daling zien. Voor lokale overheden komt de ontevredenheid vooral voort uit het niet nakomen van beloftes, onzekerheid rondom doorlooptijd van projecten en gebrek aan transparantie bij ProRail. Voor vervoerders is de voornaamste bron van ontevredenheid gebrekkige communicatie, gebrek aan transparantie en onvoldoende klantgerichtheid.¹

De Visitatiecommissie constateert dat vrijwel alle partijen aangeven dat er op het punt van communicatie sinds medio 2008 sprake is van een positieve ontwikkeling. Vervoerders en decentrale overheden hebben moeten wennen aan de nieuwe ordening. ProRail heeft zich moeten richten op de klanten, die zo goed mogelijk bediend moeten worden. Dit vereist een cultuuromslag bij ProRail, waarvan de Visitatiecommissie constateert dat die gaande is.²

Het kabinet vindt het belangrijk dat deze cultuuromslag met kracht wordt voortgezet. Het kabinet neemt meerdere maatregelen op het gebied van de samenwerking met de vervoerders (in hoofdstuk twee) en voor de relatie met de decentrale overheden (in hoofdstuk vijf). Het betreft maatregelen zoals de verduidelijking en differentiatie van de gebruiksvergoeding, differentiatie van de prestaties en het opnemen van een prestatie-indicator «werken voor derden» in het beheerplan. Ook voert het kabinet, zoals aangegeven in paragraaf 3.3, gekwalificeerd adviesrecht met marginale toetsing in voor de klanten van ProRail.

3.5 Omvang en duur beheerconcessie

Omvang beheerconcessie

Het kabinet vindt de samenhang van het spoornet van groot belang. Gezien de samenhang van het Nederlandse spoornet acht het kabinet het niet wenselijk om het beheer te decentraliseren dan wel aan te besteden. Uit onderzoek naar aanleiding van artikel 25 van de beheerconcessie is ook gebleken dat het Nederlandse spoornet vanwege de verwevenheid, zeer complex is. Splitsing van het beheernetwerk leidt tot extra risico's en interfaces. Daarom kiest het kabinet voor één beheerder en een integrale beheerconcessie. ProRail is daarbij de uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur. Alleen het beheer van eventueel losliggende delen kan mogelijk door een andere beheerder worden uitgevoerd. Het kabinet wacht hiertoe wel de evaluatie van Randstadrail af. Bovendien bestudeert het kabinet de mogelijkheden omtrent het beheer van de Betuweroute, zoals toegezegd aan de Tweede Kamer.³

Duur beheerconcessie

In de oorspronkelijke plannen was het de bedoeling de beheerconcessie voor onbepaalde tijd te verlenen. Een belangrijke overweging voor een duur van onbepaalde tijd is dat qua aard van de werkzaamheden van de beheerder een zeer langlopende concessie voor de hand ligt. De levensduur van spoorinfrastructuur ligt meestal tussen de 30 jaar (systemen) en 70 jaar (kunstwerken). Om de beheerder in staat te stellen te optimaliseren tussen vernieuwing, vervanging en onderhoud, het zogenaamde levenscyclus management, was een langdurige concessie gewenst. Op verzoek

¹ Evaluatie voortgang «Op de Rails», McKinsey & Company, 6 mei 2008, blz. 11.

² «Over 't spoor», Rapportage Visitatiecommissie Zelfevaluatie Spoorwetgeving, september 2008, blz. 57.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 22 589, nr. 263.

van de Tweede Kamer¹ is de duur van de beheerconcessie eindig gemaakt en gekoppeld aan de duur van de vervoerconcessie.

Omdat het kabinet ProRail positioneert als de uitvoeringsorganisatie met de focus op de publieke taak en de klanten, omdat het kabinet het beheer niet opsplijt en vanwege de overwegingen van levenscyclus management, ligt het in de rede een beheerconcessie voor onbepaalde tijd te geven. Het kabinet doet dat nu nog niet.

Het kabinet intensificeert in de komende tijd zijn rol als aandeelhouder, toezichthouder en als subsidiegever van de beheerder. Het kabinet bepaalt uiterlijk 2010 de concessieduur, op basis van de ervaringen met de invulling die ProRail geeft aan de publieke taak en de focus op de klant.

3.6 Samenvatting

Het kabinet positioneert ProRail nadrukkelijker als publieke dienstverlener die zich moet focussen op de kerntaken. Het kabinet gaat de publieke belangen en daarvan afgeleide taken nader invullen in de statuten van ProRail. Wat het kabinet betreft, zijn voor ProRail de kernbegrippen: klantgerichtheid tegenover zowel vervoerders als decentrale overheden, transparantie, maatschappelijk verantwoord, efficiënt, effectief en daarmee bewustzijn van de unieke maatschappelijke positie. Het kabinet gaat ProRail vanuit deze visie expliciet aansturen op basis van het aandeelhouderschap, de beheerconcessie en de projectsturing. Het kabinet neemt de onduidelijkheid in de sturingsrelatie tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat en ProRail weg en breidt daarnaast het handhaving-instrumentarium uit.

De cultuuromslag bij ProRail naar een meer klantgerichte organisatie, gericht op maatwerk en differentiatie, moet met kracht worden voortgezet. Het kabinet neemt meerdere maatregelen op het gebied van de verbetering van de samenwerking met de vervoerders en voor de relatie tussen ProRail en de decentrale overheden. Het betreft maatregelen zoals de verduidelijking en de differentiatie van de gebruiksvergoeding, differentiatie van de prestaties en een prestatie-indicator «werken voor derden» in het beheerplan. Ook voert het kabinet voor het beheerplan gekwalificeerd adviesrecht met marginale toetsing in voor de klanten van ProRail (de vervoerders en de concessieverlenende decentrale overheden).

Omdat het kabinet ProRail positioneert als de uitvoeringsorganisatie waarbij de focus zich richt op de publieke taak en de klanten en omdat het kabinet het beheer niet opsplijt, ligt het in de rede om vanaf 2015 opnieuw de beheerconcessie aan ProRail te verlenen. Het kabinet bepaalt uiterlijk eind 2010 de concessieduur, op basis van de ervaringen met de invulling die ProRail geeft aan de publieke taak en de focus op de klant.

4. Publieke sturing van NS

Uit de evaluatie komen de volgende agendapunten voor verbetering:

- *de (financiële) informatievoorziening van NS naar VenW;*
- *het spanningsveld tussen aansturing op hoofdlijnen en politieke verantwoording;*
- *het vervoerplan heeft geen rechtstreekse grondslag in de wet;*
- *de aandacht voor handhaafbare resultaatafspraken over toegankelijkheid voor reizigers met een functiebeperking;*
- *de handhaving door VenW van vervoerprestaties bij outputsturing;*
- *Consumentenorganisaties hebben behoefte aan een meer inhoudelijke toetsing van het al dan niet overnemen van adviezen door NS.*

¹ Tweede Kamer, vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat, 21 oktober 2004 (04/51/VW).

Uit de evaluatie blijkt dat de prestaties die NS realiseert op veel onderdelen zijn verbeterd. Zo is de aankomstpunctualiteit gestegen van rond de 80% in 2001 naar circa 87% in 2007 en 2008, ook was het algemene klantoordeel in 2007 nog nooit zo hoog. Dit is, gecombineerd met de groei in de afgelopen jaren van rond de 4%, een aanzienlijke prestatie. Ook de Visitatiecommissie merkt op dat de prestaties in de recente jaren over het algemeen duidelijk in de lift zitten en de grote problemen van het begin van deze eeuw achter ons liggen.

Ook voor de toekomst heeft het kabinet een groeiambitie voor het personenvervoer per spoor en heeft het geld vrijgemaakt om de capaciteit en daarmee het aanbod en de kwaliteit van het spoorvervoer te verbeteren. Om deze ambities mogelijk te maken en de lijn van goede prestaties voort te zetten, wordt de sturing van NS aangescherpt. Zo wordt in de sturingsrelatie een indicator reizigerspunctualiteit geïmplementeerd die de relevantie voor de reiziger vergroot en wordt het handhavinginstrumentarium uitgebreid. Ook gaat het kabinet via het aandeelhouderschap nadrukkelijker op publieke belangen sturen. Daarnaast zal het kabinet vanaf 2009 meer aandacht aan de efficiëntie van het te leveren vervoerproduct besteden.

Voor NS is de reiziger steeds meer centraal komen te staan in haar handelen. Bij het verlenen van diensten aan andere partijen, zoals regionale overheden en vervoerders, stelt NS zich echter nog onvoldoende op als dienstverlenende organisatie, aldus de Visitatiecommissie. Om dit te verbeteren, treft het kabinet diverse maatregelen die in de hoofdstukken twee en vijf zijn beschreven, zoals nadere regelgeving voor het gebruik van bijkomende diensten en voorzieningen en het verbeteren van de positie van regionale partijen op stations.

4.1 Reizigersbelangen goed geborgd

De reizigers staan centraal en komen steeds meer centraal te staan in het denken en handelen van NS als vervoerder en van de overheid als concessieverlener en aandeelhouder. Zowel vanuit de concessie als vanuit het aandeelhouderschap stuurt het kabinet NS aan om het belang van de reiziger te dienen. De overheid rekent NS bijvoorbeeld af op klantoordelen over prestaties, zoals de reinheid van de trein en de punctualiteit. Uit de evaluatie blijkt dat partijen, waaronder de consumentenorganisaties, de prestatie-indicatoren uit het vervoerplan in belangrijke mate overeen vinden komen met de kwaliteitsaspecten die de reiziger van belang vindt. Het kabinet heeft als aandeelhouder de variabele beloning van de bestuurders van NS voor 75% afhankelijk gemaakt van de vervoerprestaties, die zijn gebaseerd op zes indicatoren waarvan vier klantoordelen. In aanvulling op de sturing door de overheid vormen de consumentenorganisaties een stevige «countervailing power». Uit de evaluatie blijkt dat zij zowel door het informele overleg, door de formele adviezen op basis van gekwalificeerd advies met marginale toetsing, als door hun contacten met de pers en de politiek invloed hebben op NS. Ook het Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (Locov), waarin NS (als concessiehouder), het ministerie van Verkeer en Waterstaat (als concessieverlener) en zeven consumentenorganisaties¹ elkaar regelmatig treffen, draagt bij aan de versterking van de positie van de reizigers, waaronder die met een functiebeperking.

De in 2006 ingestelde OV-ambassadeur en de invulling van deze functie door mevrouw Van Nieuwenhoven heeft de afgelopen jaren bijgedragen aan een betere positie van de reiziger. De OV-ambassadeur heeft een sterke focus op de reiziger gekozen en een bemiddelende rol gespeeld in

¹ Het gaat om ROVER, Consumentenbond, ANWB, Centrale Samenwerkende Ouderenorganisaties, Chronisch zieken en Gehandicapten Raad Nederland, Fietsersbond en Landelijke Studenten Vakbond (LSVb).

conflicten. De aanstelling van mevrouw Van Nieuwenhoven is met 2 jaar verlengd.¹

Om de positie van consumenten ook bij klachten te versterken, heeft de minister van Verkeer en Waterstaat aan de reizigersvereniging Rover een subsidie verleend om een OV-loket in te richten. Bij dit loket kunnen reizigers terecht met vragen en worden ze geïnformeerd over hun rechten en plichten ten aanzien van vervoerders. Ook geeft het OV-loket aan hoe reizigers een klacht kunnen indienen bij een vervoerder. Het OV-loket kan klachten bundelen en zo inzicht geven in trends en daarmee vervoerbeprijven prikkelen om hun klachten beter af te handelen.²

Gezien bovenstaande is het kabinet van mening dat het belang van de reizigers in de relatie tot NS voldoende is geborgd.

4.2 Groei mogelijk maken

De Tweede Kamer wil, mede in verband met het actieplan *Groei op het spoor* en het *Programma Hoogfrequent Spoorvervoer*, een meer concrete groei-indicator in de concessie opnemen. De minister heeft in de Tweede Kamer aangegeven dat de ontwikkeling van een indicator voor reizigersgroei zal worden meegenomen bij de evaluatie van de spoorwetgeving.³

Het kabinet vindt aandacht voor groei bij alle betrokken partijen in de spoorsector belangrijk. Het kabinet is van mening dat een groei-indicator in het jaarlijkse vervoerplan niet het geschikte instrument is om groei te stimuleren. Zoals ook uit een onderzoek van het *Kennisinstituut voor Mobiliteit* uit 2008 blijkt, is groei voor een groot deel namelijk afhankelijk van niet door NS te beïnvloeden factoren, zoals demografische en economische ontwikkelingen (economische groei, files, brandstofprijzen).⁴ Dit laat echter onverlet dat het kabinet van zowel NS als ProRail verwacht dat zij zich inzetten om de groeiambitie van het kabinet te realiseren. In de vervoerconcessie heeft NS de zorgplicht, uitgewerkt in een rapportageverplichting, om het aangeboden vervoer te richten op reizigersgroei.

Groei is alleen mogelijk als NS in een goede samenwerking met ProRail, bijvoorbeeld voor wat betreft betrouwbaarheid en beschikbaarheid van de infrastructuur, afspraken maakt. Om ervoor te zorgen en te kunnen toetsen dat de juiste afstemming plaatsvindt, dienen ProRail en NS respectievelijk het beheer- en het vervoerplan over en weer te consulteren en aan de minister van Verkeer en Waterstaat te motiveren als wordt afgeweken van de inbreng in het consultatieproces. Vervolgens bewaakt het ministerie de voortgang van het uitwerken van deze plannen op basis van de halfjaar-rapportages van NS.

4.3 Sturen op vervoerprestaties

Uit de evaluatie komt naar voren dat de afspraken over vervoerprestaties in de vervoerconcessie een goed instrument zijn om de publieke belangen te borgen. De combinatie van sturing op jaarlijks verbeterende prestaties en de beperking van de tariefstijging van beschermde kaartsoorten leidt tot een kwalitatief hoogstaand vervoerproduct tegen een redelijke prijs. De evaluatie geeft geen aanleiding om het tariefartikel aan te passen. De tariefstijgingen van de afgelopen jaren passen binnen de concessievoorwaarden en waren in 2006 en 2007 vergelijkbaar met de ontwikkeling van de consumentenprijzen. De inzet van NS, maar ook het *Herstelplan*⁵ uit 2003, dat heeft geleid tot meer betrouwbare infrastructuur, hebben de afgelopen jaren bijgedragen aan prestatieherstel. Het is gunstig geweest dat NS met de vervoerconcessie duidelijkheid kreeg over de positie tot 2015 en daardoor langjarige investeringen in materieel kon doen. Daar-

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 23 645, nr. 222.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 XII, nr. 58.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 29 984, nr. 106.

⁴ Marktonwikkelingen personenvervoer per spoor 1991–2007, Kennisinstituut voor Mobiliteit, 19 november 2007.

⁵ Plan van Aanpak Beheer en Onderhoud Spoorwegen, Herstelplan 2003. Het Herstelplan Spoor betekent een investeringsprogramma van circa € 2 mld.

naast was in die jaren ook sprake van een positieve economische ontwikkeling. De stapsgewijze professionalisering die NS in de jaren 2005–2007 heeft doorgemaakt, maakte het mogelijk om sinds 1 januari 2008 over te gaan op outputsturing op alle prestatie-indicatoren.

Om groei mogelijk te maken en de prestaties verder te verbeteren, ziet het kabinet op een aantal onderdelen van de vervoerconcessie noodzaak tot verbeteringen:

Nieuwe prestatie-indicatoren

Voor enkele indicatoren is sprake van voortschrijdend inzicht. Zo zal de norm voor aankomstpunctualiteit vanaf het vervoerplan van 2010 worden gewijzigd van drie minuten naar de, in de EU meer gebruikelijke, norm van vijf minuten, waarvoor uiteraard een hogere instelwaarde van de prestatie-indicator geldt dan voor de norm van drie minuten. NS en de consumentenorganisaties hebben verder gezamenlijk gezocht naar betere indicatoren voor punctualiteit en zitplaatskans. Hieruit zijn twee nieuwe indicatoren ontstaan die als informatie-item zijn opgenomen in het vervoerplan van 2009: reizigerspunctualiteit¹ en vervoerscapaciteit.² Met deze nieuwe indicatoren wordt in 2009 ervaring opgedaan. Als ze goed blijken te werken, zal NS de nieuwe indicatoren voorzien van afrekenbare grenswaarden in het vervoerplan van 2010. Deze indicatoren komen dan in de plaats van de indicatoren punctualiteit en zitplaatskans.

Toegankelijkheid van de trein

De implementatie van het *Stappenplan Toegankelijkheid van het openbaar vervoer voor reizigers met een functiebeperking*³ ligt op stoom. ProRail ziet kans om op onderdelen te versnellen. Voor NS brengt het versneld inzetten van nieuwe of aanpassen van bestaande treinstellen te hoge kosten met zich mee. Hier biedt het systeem van assistentieverlening voor de komende tijd uitkomst totdat de stations en het materieel overeenkomstig het *Stappenplan* zijn aangepast.⁴ De evaluatie vraagt aandacht voor de handhaafbaarheid van de afspraken over toegankelijkheid. De toegankelijkheid is gewaarborgd doordat in (Europese) wet- en regelgeving, de concessies en het *Stappenplan* op de verschillende delen van de keten (stations, perrons en spoorvoertuigen) eisen zijn gesteld aan de toegankelijkheid. Dit pakket aan maatregelen geeft mogelijkheden om af te dwingen dat het gehele spoorstelsel toegankelijk wordt.

In de vervoersconcessie is opgenomen dat gestreefd wordt naar een toegankelijk OV in 2030 en dat de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte op het OV van toepassing zal worden via een AMvB. NS geeft in het vervoerplan 2009 aan op basis van het *Stappenplan* te zullen voldoen aan de normen voor deze beleidsambities. ProRail wordt via de kernprestatie-indicator (KPI) toegankelijkheid afgerekend op de prestaties. In het beheerplan 2009 geeft ProRail aan een bijgestelde realistische planning te hebben die op koers ligt ten opzichte van de einddoelstellingen uit het *Stappenplan*.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 29 984, nr. 147.

² Terwijl aankomstpunctualiteit weergeeft hoe punctueel de treinen rijden, is in reizigerspunctualiteit ook de bezetting van die treinen verdisconteerd. Een trein met veel reizigers weegt dus zwaarder dan een trein met weinig reizigers. Bovendien worden in de reizigerspunctualiteit ook de reizigers meegenomen die een aansluiting missen. Vervoerscapaciteit (werktitel van NS voor deze nieuwe indicator) betreft de gewogen kans op een zitplaats per teltraject.

³ Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 23 645, nr. 112.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 25 847, nr. 76.

Daarnaast is op 1 juli 2008 Europese regelgeving (technische specificaties inzake interoperabiliteit voor personen met beperkte mobiliteit, afgekort TSI PRM) in werking getreden die de toegankelijkheid van nieuwe spoorvoertuigen waarborgt. Indien voertuigen die na de datum van inwerking-treding van deze TSI zijn besteld, niet aan de eisen van toegankelijkheid voldoen, zullen ze door de IVW niet worden toegelaten tot het spoor. Hierdoor vindt een uitfasering van niet toegankelijke treinen plaats.

De Europese Passagiersrechten Verordening die in 2009 van kracht wordt, stelt Europese minimumeisen voor informatieverschaffing en bijstand aan personen met verminderde mobiliteit. Dit zowel voor wat betreft de kaart-

verkoop als tijdens de reis op het station en in de trein. Het algemene beeld is dat de huidige eisen in Nederland en de wijze waarop deze door de vervoerders en ProRail worden ingevuld, al maken dat wordt voldaan aan dit minimumniveau. Het minimumniveau van de Verordening geldt zowel voor de binnenlandse als de internationale treinreiziger.

Inbreng Tweede Kamer dienstregeling

Uit de evaluatie komt naar voren dat er een spanningsveld bestaat tussen aansturing op hoofdlijnen en politieke verantwoording. Dit is voor een deel te verklaren door de transitie naar outputsturing. Voor een ander deel zal deze spanning altijd blijven bestaan. Een voorbeeld van deze spanning zijn de debatten over de dienstregeling 2007 geweest. Het betrof de meest ingrijpende wijziging in de dienstregeling sinds 1970. De Tweede Kamer heeft op veel onderdelen van deze dienstregeling inbreng gegeven (bijvoorbeeld rij- en reissnelheden en bediening en sluiting van stations). Bij debatten in de Tweede Kamer over de dienstregeling 2007 hebben Kamerleden aangegeven eerder betrokken te willen zijn bij toekomstige wijzigingen in de dienstregeling. Deze wens heeft geleid tot de motie Slob c.s. (in 2006), waarin een deel van de Kamer vraagt om meer invloed op de totstandkoming van de dienstregeling. De Tweede Kamer wil het vervoerplan voor, in plaats van na, de instemming van de minister van Verkeer en Waterstaat ontvangen.

Het kabinet begrijpt dat de Tweede Kamer in een zo vroeg mogelijk stadium geïnformeerd wil worden over wijzigingen in de dienstregeling die immers gevolgen hebben voor een groot aantal OV reizigers. Het kabinet neemt daarom in de concessie op dat NS in het vervoerplan grote wijzigingen in de dienstregeling tijdig (minimaal in het vervoerplan een jaar voorafgaand aan ingang van de wijziging) aankondigt en beschrijft. Aanvullende informatie die de minister van Verkeer en Waterstaat over deze dienstregelingwijzigingen ontvangt, deelt de minister in een zo vroeg mogelijk stadium met de Tweede Kamer. Aan de hand van de beschrijving in het vervoerplan en de nadere informatie kan dan het gesprek met de Kamer plaatsvinden. Voor kleine wijzigingen geeft de huidige lijn, waarbij de minister met wijzigingen in de dienstregeling instemt via het vervoerplan na advies van de consumentenorganisaties en decentrale overheden, voldoende waarborgen voor de borging van reizigersbelangen. Tot 2015 zijn er twee grote wijzigingsmomenten voorzien: één bij de ingebruikname van de HSL en één bij de dienstregeling 2012/13 bij het in gebruik nemen van de Hanzelijn.

Vervoerplan

Het vervoerplan heeft nu geen rechtstreekse grondslag in de wet omdat dit instrument aan het systeem is toegevoegd nadat de wet was vastgesteld. Gezien de belangrijke rol die dit jaarlijkse plan speelt in de aansturing van NS, gaat het kabinet dit instrument in de *Wet personenvervoer 2000* opnemen.

4.4 Interventie- en handhavinginstrumentarium

Uit de evaluatie komt naar voren dat het handhavinginstrumentarium van overleg- en informatieplicht in het algemeen goed werkt, maar soms zijn hardere maatregelen nodig. Bijvoorbeeld omdat bepaalde financiële informatie niet wordt verstrekt. Met het instrument dat daarvoor het meest geschikt is, de last onder dwangsom, is tot de overgang naar outputsturing beperkt ervaring opgedaan.

Het opleggen van een dwangsom bleek een langdurig proces. Het kabinet zal daarom het handhavinginstrumentarium uitbreiden. Het kabinet denkt daarbij, mede op basis van de ervaringen met de handhaving in 2008 (het eerste jaar na outputsturing) in ieder geval aan een boete. Daar-

naast onderzoekt het Kabinet de mogelijkheden en voor- en nadelen van toevoeging van een aanwijzingsbevoegdheid in de wetgeving. Vervolgens dient bekeken te worden op welke verplichtingen uit de vervoerconcessie deze nieuwe instrumenten kunnen worden toegepast.

De ultieme sanctie vormt het intrekken van de vervoerconcessie. Voor deze situatie is een regeling getroffen, die aan de vervoerconcessie zal worden toegevoegd. Deze regeling waarborgt de beschikbaarstelling van de aan de vervoerconcessie gerelateerde productiemiddelen aan de opvolgende concessiehouder. Overigens dient opgemerkt te worden dat in alle gevallen de werknemers, uitgezonderd het topmanagement, op grond van de *Wet personenvervoer 2000*, rechtsbescherming genieten. Er ligt een wetsvoorstel voor om deze bepaling die aanvankelijk een looptijd kende tot 2010, definitief in de wet vast te leggen.

4.5 Efficiëntie door introductie concessieprijs

Het kabinet kiest ervoor om meer te gaan sturen op efficiëntie, onder andere door NS vanaf 2009 een concessieprijs te laten betalen en de afspraken over de financiële informatievoorziening meer in detail in te vullen. Vanuit de aandeelhouder wordt op efficiëntie op concernniveau gestuurd onder andere door een rendementseis te stellen. De vervoerconcessie bevat een aantal prikkels voor efficiëntiesturing door de beperking van de jaarlijkse tariefstijging voor beschermde kaartsoorten gecombineerd met een jaarlijkse financiële verantwoording en de vereiste verbetering van prestaties.

Het kabinet komt met deze maatregelen tegemoet aan de breed gesteunde motie van de Tweede Kamer, waarin het belang van sturing op kostenefficiëntie c.q. kosteneffectiviteit van NS en ProRail nog eens is benadrukt.¹ Ook spelen deze veranderingen in de vervoerconcessie in op de opmerking van de Visitatiecommissie dat er in deze concessie te weinig aandacht bestaat voor de doelmatigheid (efficiëntie) van het te leveren vervoerproduct.

Concessieprijs

NS gaat vanaf 2009 een concessieprijs betalen voor het exclusieve recht dat voor het hoofdrailnet is verkregen. De concessieprijs is zowel in 1999 als in 2004 op € 0 vastgesteld, op basis van de verwachte financiële resultaten op het hoofdrailnet en om de rust in de spoorsector terug te krijgen. Op dit moment echter blijkt het mogelijk en wenselijk dat NS jaarlijks een concessieprijs betaalt voor het exclusieve recht dat de overheid aan NS met de vervoerconcessie heeft gegund, aangezien de resultaten beter zijn dan destijds verwacht. De opbrengst van deze concessieprijs wordt ingezet voor het *Programma Hoogfrequent Spoorvervoer* (totaal 4,5 miljard euro). Zoals in de begroting is aangekondigd, wordt dekking van *Programma Hoogfrequent Spoorvervoer* verder in belangrijke mate beoogd door een vermogensconversie (uitkering superdividend) vanuit NS naar ProRail.

Transparantie: financiële informatievoorziening

Uit de evaluatie komt naar voren dat de informatievoorziening van NS over financiële gegevens te wensen over laat. De Visitatiecommissie geeft daarbij aan dat deze informatie van belang is om een beter beeld te kunnen vormen over de efficiëntie van NS. De discussie tussen NS en het ministerie van Verkeer en Waterstaat spitst zich met name toe op de wijze van rapportage en aanlevering en de definitieve stelselwijzigingen in de boekhouding van NS. Het kabinet gaat de afspraken over de financiële informatie die NS aan de minister van Verkeer en Waterstaat op basis van de vervoerconcessie moet aanleveren, meer in detail vastleggen in de

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 29 984, nr. 142.

vervoerconcessie. Met deze gegevens bouwt de minister een betrouwbare set van gegevens op en is de ontwikkeling van de efficiëntie jaarlijks beter te monitoren. Deze gegevens bieden de mogelijkheid om bij een eventuele nieuwe concessieverlening aan NS te bekijken in hoeverre de kosten, opbrengsten en het geïnvesteerde vermogen van de fysieke stationslocaties van invloed zijn op de resultaten op het hoofdrailnet en of deze moeten worden meegenomen in de financiële verantwoording over het hoofdrailnet.

4.6 Reikwijdte en samenloop hoofdrailnet

Uit de evaluatie blijkt dat de voorgenomen decentralisatie van de uitlopers en losliggende delen van het spoornetwerk is voltooid. De prestatieontwikkeling op deze lijnen is positief. Het aantal reizigers is toegenomen en de kwaliteit van de dienstverlening (waaronder de afstemming met bijvoorbeeld busvervoer) is verbeterd. Daarbij merkt de Visitatiecommissie op dat regionaal vervoer, in tegenstelling tot het vervoer op het hoofdrailnet, gesubsidieerd is en zal blijven. Ook kenmerkt het vervoer over het hoofdrailnet zich door een veel grotere complexiteit en onderlinge samenhang dan deze losliggende regionale delen.

Een aantal lijnen waarvoor decentralisatie is overwogen, is uiteindelijk weer toegevoegd aan het hoofdrailnet vanwege de samenhang met de diensten op het hoofdrailnet. Dit betreft bijvoorbeeld de lijn Alkmaar–Den Helder, die op verzoek van de Tweede Kamer aan het hoofdrailnet is toegevoegd. De Kamer wees erop dat deze lijn onderdeel vormt van het kernnet waarmee alle landsdelen bereikbaar moeten zijn.

De evaluatie laat ook zien dat decentrale overheden en vervoerders nog mogelijkheden zien om de afstemming en samenloop met vervoersdiensten op het hoofdrailnet te verbeteren. In dat kader zal het kabinet onderzoeken hoe de samenloop met de bestaande regionale concessies in de nieuwe concessie vanaf 2015 kan worden vormgegeven. Bij het onderzoek worden opties voor het uitbreiden van samenloop onder andere getoetst op de volgende criteria: logistieke inpasbaarheid, exploitatiekosten, maatschappelijke opbrengsten en gevolgen voor de kwaliteit van het treinproduct (reistijden, aantal overstappen). Dit onderzoek zal in overleg met betrokken partijen worden uitgevoerd en is uiterlijk in 2010 gereed.

Voor de korte termijn kiest het kabinet ervoor om te verduidelijken onder welke voorwaarden samenloop tussen bestaande regionale vervoerconcessies en de concessie voor het hoofdrailnet mogelijk is. Het kabinet gaat daartoe gedurende de looptijd van de huidige concessie de afspraken monitoren die daarover tussen NS en deze vervoerders worden gemaakt. In hoofdstuk vijf, over decentrale overheden en regionale spoorvervoerders, is dat verder uitgewerkt.

Het kabinet ziet nog steeds voordelen om, in het verlengde van de kabinetsvisie in *De Derde Eeuw Spoor*, het huidige hoofdrailnet intact te laten gezien de grote vervoerkundige, commerciële en logistieke samenhang en verwevenheid van het personenvervoer.¹ Het hoofdrailnet kent een knooppuntstructuur waarin stoptreinen een «feederfunctie» hebben voor het intercity vervoer. Het verder opknippen van het hoofdrailnet, kan deze toevoer verstoren en leiden tot een verslechtering van de dienstverlening aan de reiziger. De reiziger zal waarschijnlijk vaker moeten overstappen en minder goede aansluitingen krijgen, waardoor de bereikbaarheid van de landsdelen verslechtert. Ook het opstarten na verstoringen in de treindienst wordt complexer met meerdere vervoerders.

¹ De derde eeuw spoor, kabinetsvisie op de ontwikkeling en ordening van de markt voor het openbaar personenvervoer per spoor vanaf 2000, ministerie van Verkeer en Waterstaat, maart 1999 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 464, nr. 1).

Een geïntegreerd, samenhangend hoofdrailnet is van belang om de ambities van het kabinet voor groei en spoorboekloos rijden waar te maken. Het vergroten van het aantal treinen en accommoderen van groei op het hoofdrailnet vraagt om één vervoerder. Het hoofdrailnet is nu al één van de meest dicht bereden netwerken ter wereld met een hoge punctualiteit. Het opknippen van zo'n dichtbereden net, waar de frequenties in de toekomst worden verhoogd, kan de punctualiteit in gevaar brengen vanwege de complexe afstemming tussen verschillende vervoerders.

Ondanks de voordelen die het kabinet aan een samenhangend hoofdrailnet verbindt, ziet het kabinet mede gezien de aanbeveling van de Visitatiecommissie, de noodzaak een onderzoek te verrichten naar alternatieve modellen voor de reikwijdte van het hoofdrailnet en de voor- en nadelen van verschillende keuzen die hiervoor gemaakt kunnen worden in beeld te brengen. Dit onderzoek is uiterlijk in 2010 gereed.

4.7 Concessie vanaf 2015

Het kabinet zal uiterlijk eind 2010 een besluit nemen over het verlenen van de vervoerconcessie voor het hoofdrailnet vanaf 2015. Dit is in lijn met de aanbevelingen van de Visitatiecommissie ruim voor 2015 duidelijkheid te verschaffen en voldoende tijd te bieden om de invulling van de nieuwe concessie zorgvuldig voor te bereiden. Het kabinet constateert dat de huidige concessiehouder de afgelopen jaren aanzienlijke prestatieverbeteringen heeft gerealiseerd. Dat er nu nog geen beslissing wordt genomen, is onder andere gelegen in het feit dat er pas vier jaar ervaring met de huidige concessie is (die is verleend voor een tienjarige periode). Dat is onvoldoende om nu een definitieve uitspraak te doen over de verlenging van deze tienjarige periode of over de verlening van een nieuwe concessie vanaf 2015. Ook wil het kabinet eerst onderzoek doen naar de vormgeving van samenloop en de reikwijdte van het hoofdrailnet zodat de uitkomsten bij de vormgeving van de nieuwe concessie kunnen worden meegenomen.

NS heeft volgens het kabinet als nationale personenvervoerder op het hoofdrailnet de opdracht om een zo groot mogelijk deel van de Nederlandse mobiliteitsbehoefte te accommoderen en de kwaliteit van het spoorvervoer in Nederland te verbeteren. Gelet op deze opdracht, de prestaties van NS in de afgelopen jaren en onder de randvoorwaarde van medewerking van NS aan het aanscherpen van de concessie beziet het kabinet of, en zo ja onder welke voorwaarden, de concessie vanaf 2015 opnieuw onderhands aan NS wordt gegund. Dat is onder de nieuwe EU-regelgeving ook nog steeds mogelijk.

4.8 Aandeelhouder stuurt op publieke belangen

Het kabinet heeft met de *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid* uit 2007, een nieuwe koers ingezet voor de rol van de aandeelhouder bij staatsdeelnemingen. De staat gaat zich als aandeelhouder actiever opstellen en in aanvulling op efficiëntie ook op publieke belangen sturen. Een goed voorbeeld hiervan is dat de variabele beloning van bestuurders van de NV NS voor een 75% afhankelijk is van de vervoersprestaties waarvan een positieve prikkel uitgaat. Deze insteek sluit aan bij het advies van de Visitatiecommissie om tot een meer eenduidige publieke sturing vanuit zowel de concessie als het aandeelhouderschap te komen. De staat heeft daarbij de inzet om deelnemingen niet te privatiseren tenzij daar goede argumenten voor zijn. Daarmee is de staat overgestapt van de lijn «privaat, tenzij» naar de lijn «publiek, tenzij». Sturing vanuit het aandeelhouderschap beperkt zich tot sturing op hoofdlijnen aangezien de dagelijkse bedrijfsvoering conform het vennootschapsrecht op afstand van de aandeelhouder is

geplaatst. De aandeelhouder begeeft zich zogezegd op «arm's length» van die uitvoering. Directe inmenging van de aandeelhouder met de dagelijkse gang van zaken bij de onderneming verhoudt zich moeilijk met het aandeelhouderschap. Met de toepassing van het verlichte structuurregime op NS per 1 oktober 2004 kan de aandeelhouder namelijk individuele bestuurders benoemen, schorsen en ontslaan.

Het ministerie van Financiën treedt sinds 1 januari 2005 namens de staat op als aandeelhouder van de NV NS. Het nieuwe deelnemingenbeleid betekent voor de NV NS dat de staat in aanvulling op efficiëntie:

- zorgt dat de strategie van de onderneming verenigbaar is met de publieke belangen waarbij bezien wordt of de statutaire doelomschrijving voldoende in lijn is met de publieke belangen;
- toetst of belangrijke investeringsvoorstellen zich verhouden met de strategische koers;
- kritisch gaat bezien of drempelbedragen voor investeringen waarmee de aandeelhouder moet instemmen naar beneden dienen te worden bijgesteld; en:
- waar mogelijk in aanvulling op het bestaande beloningsbeleid financiële prikkels voor het management gaat inbouwen op financieel gebied en ten aanzien van publieke doelstellingen.

Het ministerie van Financiën gaat intensiever samenwerken met de vakdepartementen bij de uitwerking van het nieuwe deelnemingenbeleid. Voor NS wordt hieraan reeds invulling gegeven.

4.9 Samenvatting

De prestaties van NS laten een positieve ontwikkeling zien. Uit de evaluatie komt naar voren dat de afspraken over vervoerprestaties in de vervoerconcessie een goed instrument zijn om deze prestaties te sturen. Om de lijn van goede prestaties voort te zetten en groei te stimuleren, ziet het kabinet de noodzaak om op onderdelen de huidige vervoerconcessie aan te passen door:

- het testen en mogelijk vervangen van een aantal prestatie-indicatoren;
- het aanpassen van de rapportageverplichting van NS over groei;
- het opnemen van een beschrijving van grootschalige wijzigingen van de dienstregeling in het vervoerplan;
- het opnemen van een regeling voor overdracht van aan de vervoerconcessie gerelateerde productiemiddelen; en:
- het toevoegen van een concessieprijs en het vergroten van de financiële transparantie.

Het kabinet gaat daarnaast het vervoerplan een wettelijke grondslag geven. Het kabinet gaat het handavingsinstrumentarium uitbreiden. Met de uitwerking van de *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid* gaat de aandeelhouder nadrukkelijker op publieke belangen sturen. Het kabinet gaat de afspraken over samenloop gedurende de looptijd van de concessie monitoren. Het kabinet gaat een onderzoek doen naar de vormgeving van de samenloop in de nieuwe concessie en naar alternatieve modellen voor de reikwijdte van het hoofdtrainnet en de voor- en nadelen van verschillende keuzen die hiervoor gemaakt kunnen worden in beeld brengen.

NS heeft volgens het kabinet als nationale personenvervoerder op het hoofdtrainnet de opdracht om een zo groot mogelijk deel van de Nederlandse mobiliteitsbehoefte te accommoderen en de kwaliteit van het spoorvervoer in Nederland te verbeteren.

Gelet op deze opdracht, de prestaties van NS in de afgelopen jaren en onder de randvoorwaarde van medewerking van NS aan het aanscherpen

van de concessie beziet het kabinet of, en zo ja onder welke voorwaarden, de concessie vanaf 2015 opnieuw onderhands aan NS wordt gegund. Het kabinet neemt hierover uiterlijk eind 2010 een besluit.

5. Decentrale overheden en regionale spoorvervoerders

Uit de evaluatie blijkt een aantal verbeterpunten mogelijk in de relatie tussen decentrale partijen en NS en ProRail:

- *de positie van regionale partijen op de stations;*
- *borgen van de samenhang met het hoofdrailnet door decentrale overheden in relatie tot de instrumenten die de vervoerconcessie hiervoor biedt;*
- *positie en zeggenschap van concessieverlenende decentrale overheden ten opzichte van ProRail;*
- *klantgerichtheid van ProRail richting vervoerders en decentrale overheden;*
- *kennisverbreding als algemene onderliggende bijdrage aan verbeteren van processen.*

5.1 Rol decentrale partijen

Het kabinet ziet goede regionale vervoernetwerken als een noodzakelijk en integraal onderdeel van de vervoerketen, die de reizigers van deur tot deur brengt. Het kabinet ziet het spoorvervoer als de ruggengraat van samenhangende regionale OV systemen en is daarom voorstander van verdergaande samenwerking met en tussen opdrachtgevers van openbaar vervoer. Voor dit openbaar vervoer hebben het Rijk enerzijds en de provincies en WGR-plus regio's anderzijds hun eigen rol.¹

Uit onder meer de evaluatie van de spoorwetgeving blijkt, dat decentrale overheden op dit moment niet in alle situaties voldoende positie ervaren om hun rollen goed te kunnen vervullen. Decentrale overheden zijn over het algemeen wel tevreden over de instrumenten die de spoorwetgeving biedt om hun rol als concessieverlener voor regionaal spoorvervoer in te vullen.

Niettemin zijn in de relatie met ProRail en NS verbeteringen gewenst. Het kabinet vindt het daarom van belang om de positie van de decentrale overheden en vervoerders te verbeteren en treft wettelijke en organisatorische maatregelen. Zo wordt de positie van regionale partijen op stations in de regio substantieel versterkt. Rijk en regio gaan meer samenwerken als opdrachtgevers van het openbaar spoorvervoer. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat maakt in de aansturing van ProRail en NS op basis van de concessies duidelijkere ruimte voor de inbreng van decentrale overheden: niet naast, maar met elkaar. Dit gebeurt binnen de eerder aangegeven beleidslijnen tot 2015 over de vervoer- en de beheerconcessie (in de hoofdstukken drie en vier).

De evaluatie maakt ook duidelijk dat de kennis over de instrumenten van de regelgeving een bredere verspreiding nodig heeft. Het kabinet treft daartoe maatregelen. In de volgende paragrafen staan de acties nader toegelicht.

5.2 Regionale stations

Uit de evaluatie komt een aantal knelpunten naar voren op de regionale stations waar andere personenvervoerders dan NS stoppen. In de eerste plaats geven de regionale vervoerders aan dat ze geen mogelijkheden krijgen om op de stations waar ze stoppen een eigen huisstijl aan te brengen om zich te kunnen profileren. Daarnaast geven decentrale overheden en regionale vervoerders aan dat NS onvoldoende meewerkt aan

¹ De Wgr-plus regeling is een model voor regionale samenwerking. Het is een uitbreiding van de reeds bestaande Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Provincies en WGR-plus-regio's zijn verantwoordelijk voor het integrale vervoernetwerk in hun regio, inclusief het openbaar vervoer. Een aantal provincies en WGR-plus-regio's is bovendien concessieverlener voor regionaal spoorvervoer. Tenslotte hebben alle decentrale overheden een relatie met ProRail op het moment dat zij een opdracht geven voor een derdenwerk.

nieuwe ontwikkelingen op regionale stations en aan het beschikbaar stellen van ruimtes voor activiteiten van regionale vervoerders.

Ook de Visitatiecommissie heeft hier zorgen over geuit. De Visitatiecommissie constateert dat NS «het voor het zeggen heeft» op de stations en dat nieuwe vervoerders voor het realiseren van hun dienstverleningsconcepten op verschillende onderdelen afhankelijk zijn van de medewerking van NS. Die samenwerking verloopt moeizaam.¹

Het kabinet vindt de ontstane situatie op de regionale stations onwenselijk en deelt de zorgen van de Visitatiecommissie. Het kabinet stelt echter ook vast dat NS inziet dat er verandering nodig is en dat NS bereid is hieraan mee te werken. Het kabinet heeft daarom met NS afspraken gemaakt om de positie van de decentrale overheden en vervoerders te versterken inzake:

- de profilering van regionale vervoerders;
- commerciële activiteiten op de regionale stations;
- de beschikbaarstelling van voorzieningen en diensten aan regionale vervoerders.

Profilering regionale vervoerders

Regionale vervoerders krijgen de mogelijkheid tot profilering met hun eigen huisstijl in de transferruimte op alle stations waar ze komen. Dit betekent dat ze hun eigen logo's kunnen aanbrengen waarmee ze voor de reiziger herkenbaar zijn als regionale vervoerder voor een decentrale lijn.

Op de regionale stations waar NS in het geheel niet meer halteert, zal NS haar logo's in de transferruimte verwijderen. Op die stations kunnen de regionale vervoerders, naast het aanbrengen van hun eigen logo's, tevens (van NS gehuurde) kaartautomaten en vertrekstaten in eigen huisstijl neerzetten. Deze stations kunnen daarmee volledig in stijl van de decentrale lijn worden gebracht, hetgeen ook aan de reiziger duidelijkheid geeft.

Commerciële activiteiten op de regionale stations

Het recht op exploitatie van de perrons en de tunnels («RVVI»), waarvan het eigendom bij ProRail berust, is in 1995 contractueel aan NS toegekend. Omdat NS op een aantal decentrale lijnen en de daaraan gelegen stations nu geen vervoerdiensten meer aanbiedt, is overeengekomen dat NS voor die stations ruimte creëert voor de decentrale overheden om, gedurende de looptijd van de regionale vervoerconcessie waarvoor zij concessieverlener zijn, actief en zelfstandig commerciële activiteiten te bevorderen en te (laten) uitoefenen.² Dit geldt ook voor opvolgende concessieperiodes. De decentrale overheden krijgen daarmee de mogelijkheid om op de perrons zelf commerciële activiteiten te (laten) ontwikkelen die bijdragen aan het regionale reizigersvervoer.

Een aantal regionale stations beschikt over een eigen stationsgebouw dat leeg staat of waarbinnen geen commerciële activiteiten meer plaatsvinden. NS is eigenaar van deze gebouwen. NS zal het initiatief nemen om de commerciële exploitatie van deze stationsgebouwen actief te bevorderen en staat open voor ideeën van decentrale overheden en regionale vervoerders hieromtrent.

¹ Over 't spoor, Rapportage Visitatiecommissie Zelfevaluatie Spoorwetgeving, Den Haag, september 2008, blz. 66.

² NS vraagt hiervoor een symbolische vergoeding van 1 euro per looptijd van de regionale concessie aan decentrale overheden. Decentrale overheden dragen zelf de kosten voor de stichting en instandhouding van commerciële activiteiten.

Beschikbaarstelling van voorzieningen en diensten aan regionale vervoerders

NS is inmiddels in gesprek met regionale vervoerders om meer inzicht te geven in de voorzieningen en diensten waarvoor regionale vervoerders bij NS terecht kunnen en welke voorwaarden daarbij gelden. Dit is een breed pakket en betreft onder meer de huur van ruimtes voor personeel en reizigers en de huur van kaartautomaten. Daarnaast geeft NS inzicht in

namen van contactpersonen en doorverwijzingen indien andere partijen verantwoordelijk zijn.

Het kabinet vindt dit een goede eerste stap van NS. Toch wil het kabinet door aanvullende regulering waarborgen dat de non-discriminatoire beschikbaarstelling van de meest noodzakelijke diensten en voorzieningen, ook publiekrechtelijk goed vastligt. Met het opstellen van een algemene maatregel van bestuur¹ worden de meest essentiële bijkomende diensten en voorzieningen op de stations, zoals het verschaffen van reisinformatie en het beschikbaar stellen van ruimtes voor kaartverkoop en personeel, vastgelegd. De NMa Vervoerkamer kan hierop toezicht houden (zie ook paragraaf 2.4).

De komende periode zullen de betrokken partijen bovenstaande onderwerpen verder uitwerken ter implementatie.

Met bovengenoemde afspraken worden de knelpunten rondom de regionale stations geadresseerd en is er ruimte voor verdere ontwikkeling van het regionale reizigersvervoer. Het kabinet hecht eraan om voor het overige de positie en de rol van NS op de stations te handhaven, mede gelet op de stringente juridische afspraken uit 1995 die hieraan ten grondslag liggen.² Dit betekent dat voor de stations langs het hoofdrailnet NS ook in de toekomst het commercieel exploitatierecht van de perrons en de tunnels in zijn geheel kan blijven uitoefenen en daarbij synergie met het reizigersvervoer realiseert. Daarnaast geldt dat NS eigenaar is, en blijft, van de stationsgebouwen en de commerciële exploitatie daarvan kan uitoefenen. Dit alles binnen de kaders van de in 1995 gemaakte afspraken.

5.3 Samenwerking opdrachtgevers spoorvervoer

Het kabinet vindt het belangrijk dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de regionale overheden als opdrachtgevers voor het openbaar spoorvervoer vanuit hun eigen verantwoordelijkheid verdergaand samenwerken. Dit zal via twee lijnen vorm krijgen.

De eerste lijn is het instellen van adviestafels voor het beoordelen van het beheer- en het vervoerplan. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat nodigt de decentrale overheden daartoe uit, vertegenwoordigd door de koepels IPO en SkVV. De vervoerconcessie verplicht NS reeds om het concept van het vervoerplan, meer specifiek de passages over het aangeboden vervoer, aan de decentrale overheden (IPO en SkVV) voor te leggen en hun inbreng te verwerken in de omvang en de kwaliteit van het aangeboden vervoer (dan wel gemotiveerd af te wijken). Met de wettelijke verankering van het vervoerplan worden voorwaarden gesteld aan het proces waarmee het plan tot stand komt. Hiermee krijgt ook de positie van de decentrale overheden bij de totstandkoming van de plannen een wettelijke basis.

Ook het concept van het beheerplan wordt aan gerechtigden voorgelegd (zie ook hoofdstuk drie). Het doel van het overleg tussen de decentrale overheid en het ministerie van Verkeer en Waterstaat over de plannen is te vernemen hoe de decentrale overheden vinden dat NS en ProRail met de adviezen van de regionale partijen op de concepten van het beheer- en het vervoerplan zijn omgegaan. De minister neemt het advies mee in zijn afweging over de instemming met het beheer- en het vervoerplan. Nadere uitwerking hiervan volgt en deze inzet krijgt definitief gestalte bij de beoordeling van het beheer- en het vervoerplan van 2010.

De tweede lijn vormt de bestaande overlegcyclus rondom het *Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport* (MIRT). In deze halfjaar-

¹ Conform artikel 67 van de Spoorwegwet.

² Intentienotitie Definitie en Zeggenschap Infrastructuur & RIT-overeenkomst.

lijkse overleggen zal specifiek aandacht zijn voor het spoorvervoer in het algemeen en de samenwerking met NS en ProRail in het bijzonder.

5.4 Relatie met NS

Uit de evaluatie komt naar voren dat decentrale partijen nog mogelijkheden zien om de samenhang met vervoersdiensten op het hoofdrailnet te verbeteren door de instrumenten uit de vervoerconcessie verdergaand te benutten. Zo geven de decentrale overheden aan dat het overleg in het kader van het vervoerplan mogelijkheden biedt voor verbetering. Om de positie van decentrale overheden ten opzichte van NS te verstevigen, wil het kabinet, aanvullend op het bovenstaande, dan ook dat NS voortaan in het vervoerplan uitgebreider beschrijft hoe de samenwerking met decentrale overheden verloopt en wat NS doet met de inbreng van regionale partijen. NS heeft aangegeven zich reeds actief in te zetten om de relatie met decentrale overheden en vervoerders te verbeteren, onder andere door maandelijks overleg en het sluiten van aanvullende contracten (zoals nachtnet Brabant).

Ook ziet het kabinet ruimte om het proces uit de vervoerconcessie voor de samenloop met de bestaande regionale vervoerconcessies beter te benutten. Mochten de decentrale overheden of vervoerders het vanuit reizigersperspectief wenselijk vinden de samenloop uit te breiden, dan kunnen zij in overleg treden met NS. Zoals in de vervoerconcessie staat, moet NS transparant en constructief aan het overleg over uitbreiding van samenloop meewerken. Het uitgangspunt is daarbij dat er géén concurrentie op het spoor mag ontstaan. Samenloop moet voor beide vervoerders voordelen opleveren en logistiek inpasbaar zijn. Mochten partijen er onderling niet uitkomen, dan kan de minister van Verkeer en Waterstaat dit proces faciliteren. Tot op heden hebben de decentrale partijen hier nog niet om gevraagd. Het kabinet gaat de afspraken over samenloop tussen NS en de regionale vervoerders vanaf het vervoerplan 2010 actief monitoren. Ook gaat het kabinet onderzoeken hoe de samenloop tussen de concessie voor het hoofdrailnet en de bestaande regionale concessies kan worden vormgegeven in de nieuwe concessie voor het hoofdrailnet vanaf 2015. Voorts gaat het kabinet onderzoek verrichten naar alternatieve modellen voor de reikwijdte van het hoofdrailnet en de voor- en nadelen van verschillende keuzen die hiervoor gemaakt kunnen worden in beeld brengen (zie ook hoofdstuk vier). Beide onderzoeken zijn uiterlijk in 2010 gereed.

5.5 Relatie met ProRail

Voor de versterking van de relatie van regionale partijen met ProRail treft het kabinet aanvullend op het voorgaande nog de onderstaande maatregelen.

Capaciteit

Voor de decentrale lijnen is in de evaluatie geconstateerd dat bij het verlenen van de decentrale vervoerconcessies een discrepantie kan bestaan tussen de wensen die de decentrale overheden hebben en de mogelijkheden die er zijn op het spoor. Daarom wil het kabinet wettelijk regelen dat decentrale overheden voortaan een te verlenen concessie voor advies bij ProRail neerleggen. De concessieverlener of «houder behoudt als gerechtigde uiteraard de mogelijkheid tot het aanvragen van extra capaciteit. Het kabinet treft maatregelen ten aanzien van capaciteit die ook effect hebben voor de decentrale partijen. Zo geeft het kabinet in de spits streekgewestelijk en nationaal openbaar vervoer¹ voorrang boven het goederenvervoer om meer ruimte te geven aan de regionale ambities. Deze voorrang wordt gerealiseerd op die specifieke baanvakken daar waar

¹ Conform de definities zoals opgenomen in artikel 1 van het Besluit capaciteitsverdeling.

dit voor het goederenvervoer geen onoverkomelijke problemen oplevert. De maatregelen zijn nader uitgewerkt in paragraaf 2.3.

Spoorprestaties op regionale schaal

Het kabinet vindt het voor de decentrale overheden die opdrachtgever zijn voor openbaar vervoer per spoor wenselijk om over regionale informatie te beschikken. ProRail is begonnen een aantal prestatie-indicatoren regionaal te differentiëren. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat zal indien nodig met betrokken decentrale overheden overleggen over de regionale cijfers, de betekenis ervan en de consequenties voor het beheerplan. Dit gebeurt in het kader van de reeds genoemde halfjaarlijkse overleggen over het MIRT.

«Werken voor derden»

Uit de evaluatie blijkt dat de klantgerichtheid van ProRail bij de zogenaamde «werken voor derden»¹ beter moet. Alle decentrale overheden (provincies, WGR-plus regio's, gemeenten en waterschappen) kunnen opdrachtgever voor «derden werken» zijn. Zoals in het hoofdstuk over de *Publieke sturing ProRail* is gesignaleerd, zijn decentrale overheden niet tevreden over de inzet van ProRail op dit punt. Het kabinet neemt daarom een prestatie-indicator «werken voor derden» op in de relatie met ProRail om de prestaties van ProRail op dit punt te kunnen monitoren. Deze indicator wordt in het eerstvolgende beheerplan opgenomen.

Klantgerichtheid

Het kabinet ziet dat ProRail inmiddels actief is begonnen met het leggen van meer focus op de regio. Dit in lijn met het «klantfocusprogramma» dat is opgestart. Zo wordt gewerkt aan (de verdere ontwikkeling van) een klanttevredenheidsonderzoek gedifferentieerd naar de diverse klantgroepen van ProRail, waaronder regionale vervoerders, concessieverlenende overheden en andere regionale partners. Ook werkt ProRail aan steeds meer maatwerk in de regio. Het kabinet ondersteunt deze ontwikkelingen en ziet toe op een voortvarende aanpak.

5.6 Kennisverbreding

Uit de evaluatie blijkt dat decentrale overheden niet voldoende breed op de hoogte zijn van de mogelijkheden binnen het huidige bestel. Het kabinet vindt dat het op de weg van het Rijk ligt alle partijen beter en tijdig te informeren over de beschikbare instrumenten. Deze informatievoorziening bestaat onder meer uit workshops waarin algemeen aandacht is voor de filosofie van de wetgeving en de wijze waarop de juridische instrumenten die decentrale overheden ter beschikking staan, daarin passen. Na de zomer start het kabinet hiermee.

In de praktijk blijkt verder dat decentrale overheden en regionale vervoerders vaak onvoldoende zicht hebben op praktische zaken, zoals termijnen en eisen in wet- en regelgeving. Vooral bij de start van een nieuwe concessie met bijvoorbeeld nieuw materieel of bij aanleg van een nieuw station in opdracht van een regionale overheid kan dat problemen geven. Het kabinet realiseert zich dat niet alle decentrale overheden en vervoerders regelmatig ervaring kunnen opdoen, omdat veel problemen of vragen verspreid in tijd en plaats opkomen en geen dagelijkse kost zijn. Het is van belang dat decentrale overheden specifieke kennis snel en eenduidig aan kunnen boren op het moment dat het nodig is. Daarom wil het kabinet een loketfunctie inrichten. Dit naast een helpdesk voor inlichtingen over de vereisten die aan nieuwe toetreders worden gesteld (zie hoofdstuk 2). Overigens meent het kabinet dat het ook op de weg ligt van de decentrale overheden en hun koepels om een manier te zoeken om kennis te onderhouden en te delen.

¹ «Derden werken» zijn werken buiten het beheerplan om in opdracht van andere partijen, nauw gerelateerd aan de kerntaak van ProRail te weten het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur. Het kan zowel gaan om werken die de functie van het spoor niet raken (zoals kruisen van spoor met andere infrastructuur) als bijbestellingen van de functionaliteit van het spoor (spoorverdubbeling, station). ProRail dient ervoor te zorgen dat het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur niet lijdt onder werkzaamheden voor derden.

5.7 Samenvatting

Het kabinet constateert op basis van de evaluatie dat de positie van decentrale partijen versterking behoeft en neemt wettelijke en organisatorische maatregelen op een aantal terreinen. Het kabinet ziet goede regionale vervoernetwerken als een noodzakelijk en integraal onderdeel van de vervoerketen, die de reizigers van deur tot deur brengt. Het kabinet ziet het spoorvervoer als de ruggengraat van samenhangende regionale OV systemen en is daarom voorstander van verdergaande samenwerking met en tussen opdrachtgevers van openbaar vervoer.

Het kabinet:

- Versterkt de positie van regionale vervoerders en decentrale overheden op regionale stations waardoor er ruimte is voor verdere ontwikkeling van het regionale reizigersvervoer;
- stimuleert verdergaande samenwerking tussen opdrachtgevers van openbaar vervoer. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat stelt adviestafels in voor het beoordelen van het beheeren het vervoerplan en nodigt daarvoor de decentrale overheden uit, vertegenwoordigd door de koepels IPO en SkVV.
- ziet mogelijkheden om de samenhang tussen de vervoersdiensten te verbeteren door de instrumenten uit het systeem verder te benutten en monitort actief afspraken over samenloop tussen de NS en regionale vervoersconcessies vanaf vervoerplan 2010;
- gaat een onderzoek doen naar de vormgeving van samenloop in de nieuwe concessie vanaf 2015. Dit onderzoek is uiterlijk in 2010 gereed;
- gaat onderzoek verrichten naar alternatieve modellen voor de reikwijdte van het hoofdrailnet en de voor- en nadelen van verschillende keuzen die hiervoor gemaakt kunnen worden in beeld brengen. Dit onderzoek is uiterlijk in 2010 gereed;
- geeft meer ruimte aan de regionale ambities door in de spits streekgewestelijk en nationaal openbaar vervoer¹ voorrang te geven boven het goederenvervoer. De voorrang wordt gerealiseerd op die specifieke baanvakken waar dit voor het goederenvervoer geen onoverkomelijke problemen oplevert;
- ondersteunt de ontwikkelingen bij ProRail die leiden tot meer maatwerk voor de klanten van ProRail, zoals regionale differentiatie van relevante prestatie-indicatoren en onderzoek naar de klanttevredenheid van de diverse klantgroepen;
- neemt een prestatie-indicator «werken voor derden» op in de sturingsrelatie met ProRail om de prestaties van ProRail op dit punt te kunnen monitoren;
- informeert alle partijen beter over de reeds beschikbare instrumenten.

6. Veiligheid

Voor de spoorveiligheid zijn uit de evaluatie de volgende «agendapunten voor verbetering» naar voren gekomen:

- *de spoorpartijen ervaren te weinig samenhang in de veiligheidsregelgeving en missen het overzicht hierover;*
- *de systeemverantwoordelijkheid en de regiefunctie bij grote aanlegprojecten zijn niet voor alle partijen duidelijk. Dit speelt met name bij kwesties op het raakvlak van infrastructuur en vervoer.*

6.1 Over het veiligheidsbeleid

Veiligheid op en rond het spoor is voor het kabinet van de hoogste prioriteit. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de veiligheid van onder andere de reizigers en het personeel (zoals baanwerkers) en om de sociale veiligheid

¹ Conform de definities zoals opgenomen in artikel 1 van het Besluit capaciteitsverdeling.

op de stations en in de treinen. Maar absolute veiligheid bestaat niet. Het is niet realistisch te verwachten dat er nooit incidenten of ongevallen plaatsvinden. Het is wel zaak om de risico's, zo goed en zo veel als mogelijk is, in kaart te brengen en de juiste maatregelen te treffen om deze risico's te beheersen.

Het beleid voor de spoorveiligheid is in 2004 vastgelegd in de tweede kadernota *Veiligheid op de rails*.¹ Hierin staan ook de veiligheidsniveaus die ten minste moeten worden gehaald en die voldoen aan de Europese eisen (de zogenaamde «common safety targets»). In 2009 vindt een evaluatie van de tweede kadernota railveiligheid plaats. Dit resulteert mogelijk in een geactualiseerde (derde) kadernota railveiligheid begin 2010.

6.2 Staat van de spoorveiligheid

Het spoor kent al vele jaren een hoog veiligheidsniveau. De jaarlijkse trendanalyses over de staat van de spoorveiligheid door de toezicht-eenheid rail van de IVW wijzen dit uit. Ook extern onderzoek dat in 2008 is uitgevoerd geeft aan dat Nederland gemiddeld of beter scoort op spoorveiligheidsindicatoren vergeleken met andere Europese landen.²

Het aantal dodelijke slachtoffers onder treinreizigers ligt sinds 1995 permanent onder de streefwaarde³ die is opgenomen in de tweede kadernota railveiligheid. Het vijfjaar gemiddelde van het risico voor baanwerkers en rangeerders ligt boven de streefwaarde voor het maximaal aanvaardbare risico in 2010. De doelstellingen voor de veiligheid van baanwerkers en rangeerders⁴ worden nog niet gehaald, maar het vijfjaar gemiddelde vertoont voor de veiligheid van de rangeerders wel een daling. In de jaren 2007 en 2008 zijn geen dodelijke slachtoffers gevallen.

Het aantal overwegslachtoffers ligt onder de streefwaarde voor 2010⁵ en vertoont een dalende tendens. Het aantal slachtoffers onder personen die onbevoegd de spoorbaan betreden, fluctueert jaarlijks maar vertoont vanaf 2005 een dalende trend. Het aantal suicides op het spoor is over een langere periode min of meer constant.⁶

De veiligheid van het goederenvervoer is verbeterd, terwijl de omvang van het personen- en goederenvervoer is toegenomen en het Nederlandse spoornet in vergelijking met andere landen een zeer intensieve benutting heeft.

Het rijden door een rood sein, de zogenaamde Stoptonend Sein (STS) passage, is een potentieel ernstig incident dat kan leiden tot botsingen of ontsporingen. Naar verwachting zullen de sectordoelestellingen op het gebied van de STS-passages in 2009 nog niet zijn gerealiseerd.⁷ De spoorsector is zich ervan bewust dat het bij de STS-passages gaat om ernstige incidenten die kunnen leiden tot botsingen, ontsporingen of aanrijdingen. Om de gestelde doelen te bereiken is een apart programma opgesteld. Over de voortgang informeert de minister tweemaal per jaar de Tweede Kamer.

Het kabinet realiseert zich dat een directe één op één relatie tussen de staat van de spoorveiligheid in de jaren 2005 tot en met 2007 en de inwerkingtreding van de spoorwetgeving op 1 januari 2005 niet te leggen is. Enerzijds is het zo dat een positieve of negatieve trend zich pas na een langere periode manifesteert. In de jaarlijkse trendanalyses⁸ van de staat van de spoorveiligheid hanteert de IVW om die reden vijfjaargemiddelden. Daarbij geldt dat de veiligheidseisen zelf niet zijn veranderd, alleen anders (namelijk publiekrechtelijk) zijn ondergebracht. Wel kan de ontwik-

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 893, nrs. 1 en 2.

² Evaluatie voortgang «Op de rails», McKinsey & Company (2008), blz. 69–71 (bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 29 984, nr. 139).

³ Streefwaarde reizigersveiligheid: een persoonlijk risico van 1,5 dodelijke slachtoffers per 10 miljard reizigerskilometers.

⁴ Maximaal 1 dode per 10 000 fte per jaar in 2010.

⁵ Maximaal 24 dodelijke overwegslachtoffers per jaar in 2010.

⁶ De veiligheidssituatie van reizigers lag in 2005, 2006 en 2007 op het afgesproken niveau, net als in de periode 2000–2004. Hoewel er (in 2006) 1 reiziger om het leven is gekomen en in totaal (over de jaren 2005 tot en met 2007) 393 reizigers gewond zijn geraakt, ligt het aantal dodelijke slachtoffers hiemeer (ruim) onder de afgesproken waarde die IVW hanteert. Onder personeel is in de periode 2005–2007 1 baanwerker (in 2006) om het leven gekomen. Het risico voor personeel ligt op ongeveer 1 slachtoffer per 2,5 jaar bij de huidige personeelsomvang. In 2005, 2006 en 2007 kwamen 18, respectievelijk 12 en 19 overweggebruikers om het leven. Het aantal overwegslachtoffers ligt hiermee ruim onder de afgesproken waarde van maximaal 24 doden per jaar en vertoont bovendien een dalende tendens (gemeten vanaf 1997).

⁷ Halvering van het aantal STS-passages in 2009 in vergelijking met 2003 (250); een reductie van het risico als gevolg van STS-passages met 75%. Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 29 893 en 29 984, nr. 74 en Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 29 893 en 29 984, nr. 75.

⁸ De trendanalyses geven een beeld van de veiligheid op het spoor aan de hand van indicatoren die onder andere zijn omschreven in de tweede Kadernota railveiligheid *Veiligheid op de rails*.

keling van de staat van de spoorveiligheid worden aangegeven sinds de implementatie van de wetgeving. Dit is zowel uitgewerkt in het deelrapport *Meerjarige monitoring prestaties en effecten* van de eenmeting, als in de jaarlijkse trendanalyses van de IVW en het rapport van McKinsey. Op basis van deze bevindingen is de conclusie van het kabinet dat de positieve ontwikkeling van de veiligheidswaarden in het spoorstelsel zich sinds de implementatie van de wetgeving heeft doorgezet en dat er geen verslechtering is opgetreden. De Visitatiecommissie heeft eveneens geconstateerd dat «er geen aanwijzingen zijn dat er in de achterliggende jaren op veiligheid is ingeleverd.»¹

6.3 Over de veiligheidsregelgeving

De Herbezinningsbrief uit 2001 benoemt het toezicht op de veiligheid van het goederen- en het personenvervoer over het spoor als één van de publieke belangen in de spoorsector: «*Van belang is dat de verantwoordelijkheid voor regelgeving, vergunningverlening en handhaving van de veiligheid eenduidig bij de overheid wordt gelegd. In de wettekst worden deze taken dus opgedragen aan de Minister (...).*»²

Met de spoorwetgeving is een publiekrechtelijke basis gegeven aan veiligheidseisen die al enige jaren de bestaande praktijk waren. In de Spoorwegwet en in de daaruit voortvloeiende regelgeving zijn de verantwoordelijkheden, de taken en de bevoegdheden op het gebied van de veiligheid belegd bij de verschillende «spoorpartijen» door middel van gebods- en verbodsbepalingen, attributie van taken en bevoegdheden en door het stellen van bijvoorbeeld functie- en opleidingseisen aan voor de veiligheid belangrijke beroepen (zoals dat van machinist).

Het doel om in de spoorwetgeving de overheidszorg te verankeren voor de veiligheid als publiek belang is bereikt, luidt één van de conclusies van de evaluatie. De voorheen interne regelgeving van NS en de taakorganisaties op het gebied van de veiligheid heeft met de inwerkingtreding van de Spoorwegwet en de daarop gebaseerde regelgeving per 1 januari 2005 een publiekrechtelijke basis gekregen. Door de wetgeving krijgen alle bij het vervoer per spoor betrokken partijen dezelfde randvoorwaarden mee voor een veilige uitvoering van het spoorvervoer. Op het niveau van de regels zelf is sprake van een duidelijke vastlegging van wat in de praktijk nodig is om de veiligheid op het spoor te waarborgen.

Gelet op de uitkomsten van de evaluatie ziet het kabinet geen aanleiding om het regelgevend kader voor de veiligheid ingrijpend te wijzigen. Wel toont de evaluatie volgens het kabinet de noodzaak aan om meer samenhang aan te brengen in en overzicht over het stelsel van regelgeving. Er zijn momenteel een herziene Spoorwegveiligheidsrichtlijn³ en herziene interoperabiliteitsrichtlijnen.⁴ Deze herzieningen brengen geen grote veranderingen in het reeds bestaande systeem. De rollen voor de bestaande actoren worden verduidelijkt en procedures worden verbeterd naar aanleiding van praktijkervaringen.

Eén van de punten uit de spoorveiligheidsregelgeving die om nadere aandacht vraagt, is de kwestie van de strafrechtbepalingen in de Spoorwegwet. Er is bij de spoorsector een breed gedragen wens om enkele strafbepalingen in de spoorwetgeving te vervangen door bestuursrechtelijke instrumenten. De spoorsector wijst met name op de situatie die kan ontstaan voor de machinisten bij het ten onrechte passeren van een stop-tonend sein (STS-passage). Onderzoek door de IVW heeft uitgewezen dat het zelden voorkomt dat machinisten opzettelijk een rood sein negeren. Het wordt ook altijd geconstateerd door de Verkeersleiding; het is op het

¹ Over 't spoor. Rapportage Visitatiecommissie Zelfevaluatie Spoorwetgeving, blz. 71.

² Staten-Generaal, vergaderjaar 2000–2001, 27 465, nrs. 53a en 3, blz. 13.

³ Richtlijn 2008/110/EG tot wijziging van Richtlijn 2004/49/EG («Spoorwegveiligheidsrichtlijn»).

⁴ 96/48 en 2001/16.

spoor – anders dan op de weg – onmogelijk om ongezien door rood te rijden. Daarnaast wijst de spoorsector erop dat het Wetboek van Strafrecht al voldoende mogelijkheden biedt om machinisten (of anderen) aan te pakken die door schuld of verwijtbaar gedrag gevaar veroorzaken. Het kabinet neemt in het programma voor de verbetering van de wetgeving het punt mee om waar mogelijk de huidige nadruk op strafrechtbepalingen te vervangen door bestuurlijk toezicht.

Systeemverantwoordelijkheid

Uit de evaluatie komt naar voren dat de zogenaamde «systeemverantwoordelijkheid» niet voor alle partijen even duidelijk is. De spoorsector doelt met deze term op kwesties die zich afspelen op het raakvlak van de infrastructuur en het vervoer en op onduidelijkheid over de regierol bij grote aanlegprojecten.

De minister van Verkeer en Waterstaat is verantwoordelijk voor het systeem opdat dit optimaal bijdraagt aan het bereiken van beleidsdoelstellingen. De minister is daarmee «systeemverantwoordelijk» voor het beleid, de wet- en regelgeving en het toedelen van verantwoordelijkheden inclusief het toezicht. De verantwoordelijkheden van de bij de veiligheid betrokken partijen liggen vast in de spoorwetgeving en zijn mede gebaseerd op Europese richtlijnen zoals de Spoorwegveiligheidsrichtlijn en de interoperabiliteitsrichtlijnen.

Het kabinet ziet geen aanleiding om meer systeemverantwoordelijkheid vast te leggen of dit te beleggen bij één organisatie. Het kabinet wijst er in dit verband op dat met de gekozen ordening en de wetgeving de verantwoordelijkheid voor de dagelijkse uitvoering van de spoorveiligheid bij de spoorpartijen is komen te liggen. Dit is ook in lijn met de Spoorwegveiligheidsrichtlijn die stelt:

«Allen die het spoorwegsysteem exploiteren, de infrastructuurbeheerders en spoorwegondernemingen, dragen de volle verantwoordelijkheid voor de veiligheid van het systeem, elk voor zijn eigen deel. Telkens wanneer dat nodig is, dienen zij samen te werken bij de uitvoering van de risicobeheersingsmaatregelen. De lidstaten moeten een duidelijk onderscheid maken tussen deze directe verantwoordelijkheid voor de veiligheid en de taak van de veiligheidsinstanties om een regelgevingskader te bieden en toezicht te houden op de prestaties van de exploitanten.»¹

De spoorsector is verantwoordelijk voor de totstandkoming en de toepassing van het eigen veiligheidsmanagement(systeem). De IVW toetst de kwaliteit en de werking van dat systeem. Deze verplichting heeft voor de spoorwegondernemingen (vervoerders) een wettelijke basis,² voor de beheerder is dit als een voorschrift in de concessie vastgelegd.

De minister houdt op grond van artikel 69 van de Spoorwegwet toezicht op de naleving van de bij of krachtens de Spoorwegwet gestelde bepalingen omtrent de veiligheid. De toezichteenheid rail van de IVW, die is opgericht per 1 januari 2003, is door de minister aangewezen om dit toezicht uit te oefenen en is namens de minister ook de veiligheidsinstantie als bedoeld in de Spoorwegveiligheidsrichtlijn (2004/49/EG).³ Ook voor de veiligheidsaspecten van de beheerconcessie is het toezicht op de naleving gemandateerd aan de IVW.⁴ De Europese richtlijn op het gebied van de spoorveiligheid is in mei 2007 volledig geïmplementeerd.⁵

Bij kwesties die zich afspelen op het raakvlak van de infrastructuur en het vervoer moet samengewerkt worden. Dit krijgt door middel van concrete afspraken en instrumenten, zoals het Integraal Veiligheidsplan, vorm.

¹ Overweging (7) bij de Spoorwegveiligheidsrichtlijn (2004/49/EG).

² Artikel 32, eerste lid, onderdeel b, Spoorwegwet.

³ Richtlijn nr. 2004/49/EG, art. 16, lid 1. En: Instellingsbesluit Inspectie Verkeer en Waterstaat, artikel 2, tweede lid. Op 21 december 2006 is een wijziging van het Instellingsbesluit IVW in werking getreden; die wijziging hield in dat de IVW sindsdien is belast met de taken van de veiligheidsinstantie (national safety authority) als bedoeld in richtlijn nr. 2004/49/EG.

⁴ Artikel 1, leden 1 en 2, Besluit Aanwijzing toezichthouders spoorwegen.

⁵ De Europese Spoorwegveiligheidsrichtlijn bestaat uit 35 artikelen, waarvan een groot deel reeds was geïmplementeerd in de vigerende wet- en regelgeving. Wijzigingen waren nodig ter implementatie van circa 13 artikelen.

Deze samenwerking is essentieel bij spoorveiligheid. Het spoor is (van oudsher) altijd benaderd als een systeem waarvan de processen allemaal in elkaar moeten grijpen om een veilig geheel te vormen.

De verantwoordelijkheid voor de samenwerking zit in de Spoorwegveiligheidsrichtlijn en in de veiligheidszorgsystemen van de beheerder van de infrastructuur en van de spoorwegondernemingen. Er is onderscheid te maken tussen samenwerking bij nieuwe aanlegprojecten en bij het dagelijks reilen en zeilen op het spoor. Met het eerste is vaak veel overheidsgeld gemoeid en gelden regels voor de regie en de uitvoering van het project. Bij de dagelijkse uitvoering moeten expliciet afspraken worden gemaakt over de regierol en de samenwerking bij zaken die zowel de infrastructuur als het spoorvervoer betreffen. Een voorbeeld van die samenwerking tussen partijen op het gebied van veiligheid is het Overleg Veiligheid Spoorwegondernemingen (OVS). Het OVS is een platform waar beheerders, spoorwegondernemingen, beleid en inspectie actief participeren, afstemmen en overleg voeren, informatie uitwisselen en voorname vooraf voor regelgeving op het gebied van spoorveiligheid beoordelen.

6.4 Samenvatting

De veiligheid van het spoor is voor het kabinet van de hoogste prioriteit, met die kanttekening dat absolute veiligheid niet bestaat en dus niet is te garanderen. Het spoor in Nederland heeft al vele jaren een hoog veiligheidsniveau. De jaarlijkse trendanalyses over de staat van de spoorveiligheid wijzen dit uit. Ook extern uitgevoerd onderzoek uit 2008 geeft aan dat Nederland gemiddeld of beter scoort op spoorveiligheidsindicatoren vergeleken met andere Europese landen. Dit terwijl de omvang van het personen- en goederenvervoer over het spoor in de afgelopen jaren is toegenomen en het Nederlandse spoornet in vergelijking met andere landen een zeer intensieve benutting heeft. Ook de Visitatiecommissie heeft geconstateerd dat er geen aanwijzingen zijn dat er in de achterliggende jaren op de veiligheid is ingeleverd.

Uit de evaluatie komt naar voren dat een directe één op één relatie tussen de staat van de spoorveiligheid in de jaren 2005 tot en met 2007 en de inwerkingtreding van de spoorwetgeving op 1 januari 2005 niet is te leggen. De spoorwetgeving heeft de veiligheidseisen zelf niet veranderd alleen anders (publiekrechtelijk) ondergebracht. Het doel om in de spoorwetgeving de overheidszorg voor de veiligheid als publiek belang te verankeren is bereikt, is één van de conclusies van de evaluatie. De verantwoordelijkheden van de bij de veiligheid betrokken partijen liggen vast in de spoorwetgeving mede op basis van Europese richtlijnen.

Wel toont de evaluatie volgens het kabinet de noodzaak aan om meer samenhang aan te brengen in en overzicht over het stelsel van regelgeving. Het kabinet maakt dit onderdeel van een programma voor verbetering van de wet- en regelgeving. Ook de specifieke voorstellen voor verbetering van de veiligheidsregelgeving door de spoorsector, zoals die naar voren kwamen in de (juridisch-technische) artikelsgewijze toets, krijgen in dit wetgevingsprogramma een plaats evenals de herzieningen van de Europese Spoorwegveiligheidsrichtlijn en de interoperabiliteitsrichtlijnen.

Het kabinet heeft in dit hoofdstuk de term «systeemverantwoordelijkheid» verduidelijkt en aangegeven dat er onderscheid is te maken tussen de verantwoordelijkheid van de minister van Verkeer en Waterstaat voor de inrichting van het (bestuurlijk-juridische) systeem en de verantwoordelijkheden van de spoorsector voor de operationele aspecten van (hun deel van) het spoorstelsel. Daarbij moeten door intensieve samenwerking de onduidelijkheden weg te nemen zijn die zich afspelen op het raakvlak van

de infrastructuur en het vervoer en bij de regiefunctie over grote projecten.

In 2009 vindt een evaluatie plaats van het veiligheidsbeleid van de tweede kadernota railveiligheid. Indien daartoe aanleiding is, resulteert dit begin 2010 in een geactualiseerd beleidskader voor de spoorveiligheid.

7. Wetgeving

Uit de evaluatie komen de volgende «agendapunten voor verbetering»:

- *de verouderde wet- en regelgeving voor lokaal en bijzonder spoor. Deze kwestie verdient een voortvarende aanpak. Ook het Algemeen Reglement Vervoer (ARV) komt voor modernisering in aanmerking;*
- *inmiddels zijn verbeteringen doorgevoerd bij de implementatie van het tweede spoorpakket. Op dit moment vinden verdere verbeteringen plaats in het kader van de uitwerking van de overige Quick Wins¹ en de implementatie van het derde spoorpakket;*
- *de verhouding tussen de ruimte voor de beheerder voor het toepassen van het privaatrecht en de publiekrechtelijke inkadering daarvan is nog niet in evenwicht;*
- *het handavingsinstrumentarium is nog onvoldoende snel inzetbaar gebleken;*
- *ten aanzien van de implementatie van de Europese richtlijnen zijn enkele punten ter verbetering naar voren gekomen;*
- *deze evaluatie en daarbinnen het artikelsgewijze commentaar van partijen biedt een goede kans om verder te «schaven en te vijlen» ter verbetering van een aantal concrete bepalingen in de wet en in de lagere regelgeving;*
- *tenslotte is het grote belang van een proactieve houding in Brussel en in eigen huis naar voren gekomen als het gaat om de ontwikkeling van Europese regelgeving en de implementatie daarvan in de Nederlandse regelgeving en in de praktijk van het Nederlandse spoorstelsel. Dit is door alle spoorpartijen benadrukt.*

7.1 Geen fundamentele herziening van de wetgeving

Het kabinet onderschrijft de hoofdconclusie van de wetsevaluatie dat de beoogde publiekrechtelijke verankering van de op 1 januari 2005 bestaande ordening in de spoorwetgeving functioneert en dat de gestelde doelen over het geheel gezien zijn bereikt.

Daarom ziet het kabinet geen aanleiding om de systematiek of de hoofdstructuur van de wetgeving te wijzigen. In de evaluatie zijn door de sector geen signalen gegeven dat het wettelijke bouwwerk een fundamentele herziening vereist. De omvang van de publieke spoorregelgeving is in verhouding tot andere wetgevingsdomeinen ook niet extreem en er is daarom ook geen noodzaak tot een grootschalige herziening van de lagere regelgeving.² Bovendien stelt het kabinet op basis van de evaluatie vast dat de kwaliteit van de wetgeving voldoet aan de kaders van het programma *Beter Geregeld* en de *Aanwijzingen voor de regelgeving* en dat de implementatie van Europese regels in de spoorwetgeving correct en op de juiste wijze heeft plaatsgevonden. Het kabinet stelt daarbij vast dat Nederland de enige lidstaat met spoorlijnen is waartegen de Europese Commissie in 2007 geen infractieprocedure (een ingebrekestellingprocedure) heeft aangespannen over de implementatie van het eerste spoorpakket.

Met de herziening van de spoorwetgeving per 1 januari 2005 is de op dat moment bestaande ordening van het spoor publiekrechtelijk verankerd. Dit uit oogpunt van rust en herstel, het niet zetten van onomkeerbare stappen en het niet in een publiekrechtelijke gezagsverhouding zetten van de beheerder ten opzichte van de vervoerders. In deze wettelijke ordening is gekozen voor een concessiestelsel zowel voor het vervoer als voor het beheer. Het primaat om in de uitvoering te komen tot een goed spoor-

¹ Het betreft de quick wins, zoals benoemd in het kader van de doorlichting *Beter Geregeld* voor het spoordomein. Zie de brief van de minister van Verkeer en Waterstaat van 11 juli 2007 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 800 XII, nr. 81).

² Zie rapport Deel B: Eenmeting: juridisch-technische toets van 15 december 2008 (hoofdstuk 8) en het Veranderplan lagere regelgeving wetgevingsdomein Spoor, *Beter Geregeld*, 5 maart 2007.

product ligt bij de beheerder en de vervoerders. De rol van de overheid daarbij is het borgen van het publieke belang. Daartoe dienen de publiekrechtelijke wettelijke kaders. Hierbij is destijds gekozen voor het regelen van een drietal zaken:¹

- het actualiseren en moderniseren van de bestaande regels;
- het codificeren van de bestaande situatie en van reeds aanvaarde beleidsvoornemens; en
- het beleidsneutraal implementeren van de Europese regelgeving.

Het kabinet constateert op basis van de evaluatie dat over het geheel gezien deze doelen zijn bereikt.

7.2 Verbeteringen in wetgeving nodig en mogelijk

Gelijktijdig constateert het kabinet ook dat er diverse verbeteringen mogelijk dan wel nodig zijn. Het kabinet wil de geadviseerde verbeteringen en nadere uitwerkingen in de wet- en regelgeving met voortvarendheid realiseren.

Overigens is de spoorwetgeving in de periode van 2005 tot 2008 reeds op verschillende onderdelen aangepast, waaronder de wijziging van de lagere regelgeving ter implementatie van het tweede spoorpakket. Naar aanleiding van het onderzoeksrapport «*Op de Rails*»² is de lagere spoorregelgeving doorgelicht in het kader van het programma *Beter Geregeld* dat eerder (in 2003) was gestart. In overleg met de sector is daarbij onderzocht welke verbeteringen («Quick Wins») uit een oogpunt van *Beter Geregeld* zijn te behalen en die mogelijk voor de uitkomsten van de evaluatie spoorwetgeving zijn te realiseren.

Inmiddels zijn de eerste Quick Wins gerealiseerd en zal de volgende tranche naar verwachting in 2009 gedeeltelijk worden gerealiseerd.³ Daarnaast is een wetsvoorstel in voorbereiding met betrekking tot de implementatie van zowel het derde spoorpakket als de herziening van twee richtlijnen.⁴ Die wetsaanpassingen bieden het fundament voor verdere realisatie van Quick Wins in de lagere regelgeving.

In de doorlichting *Beter Geregeld* zijn de volgende acties voor de langere termijn genoemd, die ook terugkomen in de evaluatie:

- Het streven naar meer zelfregulering en doelregelgeving met name op de onderdelen spoorwegpersoneel en spoorverkeer. Daarbij gaat het om het vinden van de juiste balans tussen de borging van het publiek belang van de spoorveiligheid versus de eigen verantwoordelijkheid van de spoorsector. Dit is in lijn met het kabinetsbeleid tot reductie van regelgeving.
- De inhoud van de spoorwetgeving is voor een belangrijk deel mede bepaald door Europese regelgeving. Met de nieuwe spoorwetgeving zijn Europese richtlijnen geïmplementeerd, die onder meer de contouren aangeven voor de spoorordering in de lidstaten en die zien op de eerlijke en niet-discriminerende toegang tot de spoorweginfrastructuur.⁵ De toenemende invloed van Europa op de spoorregelgeving vereist toenemende aandacht voor Europese regelgeving en voor de implementatie daarvan in de nationale regelgeving. De huidige Europese regels zijn veelal gedetailleerd. Het kabinet acht verbeteringen op Europees niveau nodig en mogelijk.
- Communicatie en overleg over regelgeving vereisen permanente aandacht. Met name gaat het daarbij om de rechtstreekse doorwerking van Europese Technische Specificaties voor Interoperabiliteit. Het kabinet stelt vast dat inmiddels belangrijke stappen ter verbetering van de communicatie met de sector zijn gezet. Ook in de dienstverlening

¹ Staten-Generaal, vergaderjaar 200–2001, 27 465, nr. 3.

² Rapport van de werkgroep ProRail van de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat van 1 december 2005.

³ Zie de brief van de minister van Verkeer en Waterstaat van 16 maart 2009, VENW/DGMO-2009/1995 (Staten-Generaal, vergaderjaar 2008–2009, 31 843, nr. 1).

⁴ Het gaat om de volgende richtlijnen: de Liberaliseringsrichtlijn van 23 oktober 2007 (2007/58/EG), de Machinistenrichtlijn van 23 oktober 2007 (2007/59/EG), de hierziene Interoperabiliteitsrichtlijn van 17 juni 2008 (richtlijn 2008/57/EG) en de recente herziening van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn van 16 december 2008 (Richtlijn 2008/110/EG). De eerste 2 genoemde richtlijnen maken tezamen met de Verordening betreffende de rechten en verplichtingen van reizigers in het treinverkeer (EG nr. 1371/2007) onderdeel uit van het Derde Europese Spoorpakket.

⁵ Onder andere de implementatie van het zogenaamde «eerste spoorpakket» (2001/12/EG, 2001/13/EG, 2001/14/EG en 2001/16/EG).

aan partijen in de spoorsector zijn inmiddels concrete maatregelen ter verbetering getroffen.

- Het toezicht op partijen in het spoor verandert en vereist andere instrumenten. De huidige nadruk op strafrechtbepalingen kan waar mogelijk worden vervangen door bestuurlijk toezicht (zie ook hoofdstuk zes).
- Een ander belangrijk punt uit zowel *Beter Geregeld* als uit de evaluatie betreft de privaatrechtelijke regels van spoorpartijen, waaronder met name ProRail. ProRail is inmiddels een project gestart om het huidige stelsel van privaatrechtelijke uitvoeringsregelingen tussen vervoerders en beheerder te saneren en te herontwerpen. Hierbij zijn de vervoerders betrokken. Daarbij is het de ambitie van ProRail om in 2009 de eerste resultaten te hebben.

7.3 Implementatie van de artikelsgewijze toets

Een belangrijk product van de evaluatie is de artikelsgewijze toets van de wet- en regelgeving. De toets maakt onderdeel uit van de juridisch-technische analyse van de spoorwetgeving. In de toets zijn alle knelpunten en opmerkingen van de spoorsector opgenomen met analyse en advies. Hierin zijn eveneens alle eerder door de spoorsector aangedragen punten uit *Beter Geregeld* verwerkt. De implementatie van de artikelsgewijze toets heeft enerzijds te maken met onderwerpen die een beleidskeuze vragen en anderzijds met onderwerpen die in aanmerking komen voor concrete aanpassingen of verbeteringen van de wetgeving. De onderwerpen die een beleidskeuze vereisen, zijn in de verschillende hoofdstukken van dit kabinetsstandpunt aan de orde gekomen.

De te realiseren aanpassingen of verbeteringen van de regelgeving zullen door het kabinet voortvarend worden opgepakt, zowel in al lopende wetgevingsprojecten als in te starten projecten. Een overzicht van de verschillende projecten is opgenomen in de uitvoeringsagenda in hoofdstuk acht van dit kabinetsstandpunt.

Het kabinet is van oordeel dat het er nu op aan komt om de mogelijkheden en de kansen voor verdere verbetering die binnen de huidige ordening in Nederland bestaan, zo wijst de evaluatie uit, ten volle te benutten. De wet- en regelgeving geeft een goed fundament, maar moet nog op diverse punten verder worden uitgewerkt en aangescherpt. Maar ook geldt dat niet alle verbeteringen te realiseren zijn door wet- en regelgeving. Minstens zo belangrijk zijn gedrag en samenwerking van partijen. Het vasthouden en versterken van de samenwerking tussen de spoorpartijen is mogelijk en nodig. De «agendapunten voor verbetering» uit de evaluatie geven ook aan, dat de instrumenten op onderdelen beter zijn te benutten.

7.4 Samenvatting

De wet- en regelgeving geeft een goed fundament voor de publiekrechtelijke ordening van het spoor. Het kabinet constateert op basis van de evaluatie dat over het geheel gezien de met de wetgeving beoogde doelen zijn bereikt. Er is geen aanleiding om de systematiek of hoofdstructuur van de wetgeving te wijzigen. Wel zijn nog diverse verbeteringen en aanpassingen mogelijk en nodig.

Verschillende verbeterpunten uit de doorlichting *Beter Geregeld* domein spoor zijn inmiddels gerealiseerd dan wel in uitvoering. De verder te realiseren aanpassingen en verbeteringen van de regelgeving naar aanleiding van *Beter Geregeld* en de evaluatie van de spoorwetgeving, pakt het kabinet voortvarend op in zowel lopende wetgevingsprojecten als in te starten (nieuwe) projecten.

8. Uitvoeringsagenda

Nr	Maatregel	Product, mijlpaal	Wie?
2 Beter spoorvervoer voor reizigers en verladers door betere samenwerking			
2.1	Uitvoering, toepassing en toezicht op beleidskader gebruiksvergoeding	Aangepaste netverklaring 2010 en netverklaring 2011 e.v.	ProRail
2.2	Verduidelijken niet onderhandelbaarheid gebruiksvergoeding	Wetswijziging klaar voor procedure in 2010	MinVenW met consultatie van de stakeholders
2.3	Wijziging prioriteitsvolgorde in Besluit capaciteitsverdeling voor decentraal en nationaal openbaar vervoer in de spits bij overbelastverklaring in relatie tot goederenvervoer op decentrale lijnen	Wetswijziging en Besluit capaciteitsverdeling, klaar voor procedure in 2010. Opstellen van een kaart van de baanvakken waar goederenvervoer voorrang heeft.	MinVenW met consultatie van de stakeholders
2.4	Klantgerichte houding ProRail: betrekken van alle gerechtigden, vergroten van de transparantie in de afwegingen, het geven van een toelichting op de keuzes en adviezen, het betrekken van partijen bij de uitwerking van uitvoeringsregelingen en de gebruiksvergoeding.	ProRail zet zich hiervoor in bij haar taakuitoefening	ProRail met consultatie van de stakeholders
2.5	Verbeteringen korte termijn in Besluit capaciteitsverdeling 1. verplichte onafhankelijke geschilbeslechting bij verdeling en afwegingen tussen beheer en verkeer 2. wegnemen onduidelijkheden over reikwijdte en scope begrip onderhoud in capaciteitsverdeling 3. vergroten duidelijkheid overbelast verklaren (nabije) toekomst 4. verbeteren afronding capaciteitsvergrotingsplannen	1 en 2. Aanpassen Besluit capaciteitsverdeling, klaar voor procedure in 2010 3. Aanpassen Besluit capaciteitsverdeling 4. Afronding capaciteitsvergrotingsplan	1. MinVenW met consultatie van de stakeholders 2. MinVenW met consultatie van de stakeholders 3. MinVenW 4. ProRail
2.6	Stimuleren gebruik stiller spoomaterieel	Prestatieregeling reeds in werking en aanpassing besluit capaciteitsverdeling medio 2012	MinVenW in samenwerking met MinVROM
2.7	Onderzoek naar de houdbaarheid van het huidige regelgevend kader en prioriteitsregels op gebied van capaciteitsverdeling i.r.t. Programma Hoogfrequent Spoorvervoer	Onderzoek in 2010	MinVenW met consultatie van de stakeholders
2.8	Verduidelijken relatie EU-regelgeving en nationale regelgeving voor bijkomende diensten en voorzieningen	Wetswijziging, start 2009	MinVenW met consultatie van de stakeholders
2.9	Verduidelijken definitie en scope bijkomende diensten en voorzieningen	Opstellen Besluit bijkomende diensten en voorzieningen (art. 67 Spw.) start 2009	MinVenW met consultatie van de stakeholders
2.10	Verduidelijken kostenoriëntatie bijkomende diensten en voorzieningen	Opstellen Besluit bijkomende diensten en voorzieningen (art. 68 Spw.) start 2009	MinVenW met consultatie van de stakeholders
2.11	Aanpassing geldigheidsduur veiligheidsattest spoorwegondernemingen van 3 naar 5 jaar	Wetswijziging, inwerkingtreding in 2010	MinVenW en IVW
2.12	Verduidelijken spelregels voertuigtoelating	Wetswijziging, wijziging lagere regelgeving, start in 2009	MinVenW en IVW met consultatie van de stakeholders
2.13	Ondersteuning nieuwe vervoerders	Inrichting helpdesk, actie per nieuwe vervoerder	IVW en ProRail met consultatie van de stakeholders

Nr	Maatregel	Product, mijlpaal	Wie?
3 Publieke sturing van ProRail			
3.1	Aanpassen en verduidelijken beheerconcessie op de punten: 1. Actualisatie van de beheerconcessie; 2. aanpassingen nav de evaluatie en 3. Diverse technische aanpassingen.	Aangepaste beheerconcessie, start 2009	MinVenW met consultatie van de stakeholders
3.2	Organisatorische scheiding aanbrengen tussen concessiehouderschap en aandeelhouderschap binnen Ministerie VenW	Doorvoering in interne organisatie van VenW z.s.m. na doorvoering structuurregime bij ProRail	MinVenW
3.3	Aanpassen statuten RIT BV/ProRail BV aan visie kabinet	– Per 4 september 2009 is het verlicht structuurregime van toepassing – Focus op kerntaak	MinVenW en ProRail
3.4	Uitwerken deelnemingenbeleid	Wordt toegepast bij uitoefening aandeelhouderschap door MinVenW in samenwerking met MinFin	MinVenW in samenwerking met MinFin
3.5	Overgang vermogensbestanddelen van RIT BV naar de Staat	Slaan Koninklijk Besluit artikel 125 Spoorwegwet, eind 2009	MinVenW met consultatie van de stakeholders
3.6	Grondslag beheerplan opnemen in Spoorwegwet	Aanpassen wetgeving, klaar voor procedure in 2010	MinVenW
3.7	Gekwalificeerd adviesrecht met marginale toetsing voor klanten van ProRail	Aanpassen wetgeving, start 2009	MinVenW met consultatie van de stakeholders
3.8	Inzichtelijk maken relaties tussen prestaties ProRail en de groei-doelstelling	ProRail licht relatie toe in Beheerplan en Minister van VenW verbetert vastlegging van het resultaat van beoordeling in 2010	ProRail in samenwerking met MinVenW
3.9	Uitbreiden handhavinginstrumentarium ProRail	Aanpassen wet- en regelgeving en concessie	MinVenW
3.10	Prestatie-indicatoren toevoegen naar aanleiding van onderzoeken uitgevoerd door McKinsey en HCG, waaronder de indicator werken voor derden en treinpadindicator	Prestatie-indicatoren in beheerconcessie/ Beheerplan 2010	MinVenW in samenwerking met ProRail
4 Publieke sturing van NS			
4.1	Aanpassen vervoerconcessie	Aangepaste vervoerconcessie uiterlijk eerste helft 2010	MinVenW in samenwerking met NS en met consultatie van de stakeholders
4.2	Verlenging aanstelling OV Ambassadeur	Reeds verlengd na evaluatie functioneren OV ambassadeur	MinVenW
4.3	Aanpassen van de rapportage verplichting van NS over groei	Aanpassen vervoerconcessie. Eerste uitgebreidere rapportage in 2010 in vervoerplan 2011	MinVenW in samenwerking met NS en met consultatie van de stakeholders
4.4	Efficiency vergroten door: – Concessieprijs opnemen in vervoerconcessie – Financiële informatievoorziening aanscherpen	Aangepaste concessie: – Artikel 3 Concessieprijs – Bijlage C Informatievoorziening – Gereed uiterlijk begin 2010	MinVenW in samenwerking met NS en met consultatie van de stakeholders
4.5	Intensiever monitoren afspraken samenloop	VenW monitort de aangescherpte afspraken over samenloop bij de beoordeling van het vervoerplan vanaf 2010	MinVenW in overleg met betrokkenen
4.6	Onderzoek samenloop vanaf 2015	Resultaat verwerken in concessie vanaf 2015. Onderzoek gereed in 2010	MinVenW met consultatie van de stakeholders

Nr	Maatregel	Product, mijlpaal	Wie?
4.7	Onderzoek reikwijdte HRN	Resultaat verwerken in concessie vanaf 2015. Onderzoek gereed in 2010	MinVenW met consultatie van de stakeholders
4.8	Opname regeling van overdracht productiemiddelen	Regeling opnemen in vervoerconcessie. Gereed uiterlijk begin 2010	MinVenW met consultatie van de stakeholders
4.9	Opname rapportageverplichting grootschalige wijzigingen dienstregeling in vervoerplan	Opname in vervoerconcessie begin 2010, uitwerking volgt in vervoerplan 2011	MinVenW met consultatie van de stakeholders
4.10	Uitwerken deelnemingenbeleid	Wordt toegepast bij uitoefening aandeelhouderschap door MinFin in samenwerking met MinVenW	MinFin in samenwerking met MinVenW
4.11	Inrichting OV-Loket voor reizigers bij Rover	Reeds functioneel	MinVenW
4.12	Nieuwe prestatie-indicatoren	Test prestatie-indicatoren in 2009. Eventueel vervangen in vervoerplan 2010	MinVenW in samenwerking met NS
4.13	Uitbreiden handhavinginstrumentarium NS	Aanpassen wet- en regelgeving en concessie, start 2009	MinVenW in samenwerking met NS en met consultatie van de stakeholders
4.14	Opname grondslag vervoerplan in wetgeving	Wijziging in WP2000, klaar voor procedure in 2010	MinVenW
5 Decentrale overheden en regionale spoorvervoerders			
5.1	Verbeteren positie regionale vervoerders en decentrale overheden op de regionale stations: 1. Profileren regionale vervoerders 2. Creëren van ruimte voor decentrale overheden om commerciële activiteiten te ontplooiën. 3. Beschikbaarstelling van diensten en voorzieningen van NS aan regionale vervoerders, voor zover aan te merken als BDV's ex. artikel 67 en 68 Spoorwegwet.	1. Onderlinge afspraken maken en uitvoering in 2009/2010 2. Onderlinge afspraken maken en uitvoering in 2009/2010 3. Opstelling AMvB, klaar voor procedure in 2010	1. Regionale vervoerders, NS, decentrale overheden en ProRail 2. Decentrale overheden, NS en ProRail 3. MinVenW met consultatie van de stakeholders
5.2	Instellen adviestafels over beoordeling vervoeren beheerplannen	Adviestafels voor het beheer- en vervoerplan	MinVenW
5.3	Mogelijkheid tot agenderen spoorvervoer in overlegcyclus voor het MIRT	Behandeling spoorgerelateerde vraagstukken vanaf MIRT najaar 2009	MinVenW
5.4	Overheden leggen voortaan hun conceptconcessie ter advisering voor aan ProRail	Wetswijziging, klaar voor procedure in 2010/2011	MinVenW, decentrale overheden en vervoerders
5.5	Inzichtelijk maken spoorprestaties op regionale schaal	Gedifferentieerde prestatie-informatie in stappen vanaf rapportage over 2009	ProRail
5.6	Verder ontwikkelen klantfocusprogramma	Verbetering prestaties in KPI klanttevredenheid vanaf rapportage over 2010	ProRail
5.7	Kennisverbredingsprogramma	Workshops in 2010	MinVenW
5.8	Inrichting loketfunctie	Werkend loket in 2010	MinVenW
6 Veiligheid			
6.1	Vervangen strafrechtbepalingen door bestuurlijk toezicht waar mogelijk	Wetswijziging en wijziging lagere regelgeving, klaar voor procedure in 2010/2011	MinVenW

Nr	Maatregel	Product, mijlpaal	Wie?
6.2	Evaluëren van het veiligheidsbeleid de tweede kadernota railveiligheid	Kamerbrief over resultaten van de evaluatie, begin 2010	MinVenW in samenwerking met IVW met consultatie van de stakeholders
7 Wetgeving			
7.1	Modernisering wet- en regelgeving lokaal en bijzonder spoor	Wetswijziging, klaar voor procedure in 2010	MinVenW in samenwerking met IVW en met consultatie van de stakeholders
7.2	Wetsvoorstel omgevingsregime stamlijnen	Inwerkingtreding wijzigingen wetgeving, eind 2009	MinVenW met consultatie van de stakeholders
7.3	Saneren en herontwerpen privaatrechtelijke uitvoeringsregelingen	Herziene uitvoeringsregeling voor vervoerders en beheerder gereed in 2009. Opgenomen in netverklaring vanaf 2011.	ProRail met consultatie van de stakeholders
7.4	Modernisering Algemeen Reglement Vervoer (ARV)	Wetswijziging, klaar voor procedure in 2010	MinVenW met consultatie van de stakeholders
7.5	Realisatie van de doorlichting Beter Geregeld (quick wins en langere termijn)	Inwerkingtreding wijzigingen wetgeving 2009–2011	MinVenW met consultatie van de stakeholders
7.6	Implementatie van Europese richtlijnen en technische specificaties voor interoperabiliteit	Inwerkingtreding wijzigingen wetgeving 2010	MinVenW met consultatie van de stakeholders
7.7	Diverse juridisch-technische aanpassingen	Wetswijziging, klaar voor procedure in 2010/2011	MinVenW met consultatie van de stakeholders