

Vergaderjaar 2012–2013

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 387

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 februari 2013

Hierbij bied ik u mijn beleidsvoornemen met betrekking tot het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur vanaf 1 januari 2015 aan.

Het huidige beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur wordt door ProRail uitgevoerd. Dit werd ProRail op 1 januari 2005 voor periode van 10 jaar gegund. Op 31 december 2014 loopt deze beheerperiode af. Voor die tijd moet ik een nieuwe Beheerconcessie gunnen (hierna: Beheerconcessie 2015).

De Beheerconcessie 2015 is voor mij een belangrijk instrument om invulling te geven aan de visie, ambities en doelen in de Lange Termijn Spooragenda¹. De aanleidingen voor het opstellen van de Lange Termijn Spooragenda zijn ook voor de vormgeving van het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur na 2014 belangrijk. De aanbevelingen die de Tijdelijke commissie Onderhoud en Innovatie spoor (Commissie Kuiken)² deed met betrekking tot onderhoud en innovatie slaan grotendeels op het beheer dat ProRail op basis van de huidige Beheerconcessie uitvoert. In een brief van 8 juni 2012³ gaf de minister aan de aanbevelingen van de Commissie Kuiken met betrekking tot het beheer op hoofdlijnen over te nemen. Hier zal o.a. invulling aan worden gegeven in de Beheerconcessie 2015.

In mijn brief van 13 februari 2013 over de Lange Termijn Spooragenda ga ik in op een aantal aandachtspunten in het huidige spoorstelsel. Zo zit het spoorstelsel met de huidige werkwijze aan de grenzen van haar capaciteit en heeft de samenwerking tussen de beheerder en vervoerders geen gelijke tred gehouden met de toegenomen complexiteit en gevoeligheid van het spoorstelsel. Het spoor herstelt onvoldoende snel na

¹ Zie mijn brief van 13 februari 2013 (Kamerstuk 29 984, nr. 384).

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 32 707, nr. 9.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 707, nr. 16, 8 juni 2012.

grote verstoringen, waardoor reizigers en lading vertraging oplopen. Ook het ontstaan van samenloop op het spoor, alsmede de behoefte van verladers aan één loket voor het goederenvervoer, vraagt om meer afstemming over de keten heen. Het vergt een gezamenlijke inspanning van alle partijen om de sprong te kunnen maken van het hier en nu naar het realiseren van de ambitie uit de Spooragenda. De Beheerconcessie is hier een belangrijk instrument voor.

Gezien het geschetste belang van de Beheerconcessie 2015 wil ik u daarom aan de voorkant van het proces dat moet leiden tot de Beheerconcessie 2015 meenemen in mijn voornemens met betrekking tot het beheer na 2014.

In het bijgesloten beleidsvoornemen spreek ik mijn voornemen uit om de Beheerconcessie 2015 aan ProRail te verlenen voor een periode van tenminste 10 jaar en geef ik op hoofdlijnen mijn voornemens voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur vanaf 1 januari 2015 weer.

In de komende periode zal ik een conceptconcessie opstellen. Eind 2013 / begin 2014 leg ik u dit concept voor.

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

Beleidsvoornemen Beheerconcessie 2015

Ik beschouw ProRail als de uitvoeringsorganisatie voor het spoor en ben daarom voornemens de nieuwe Beheerconcessie voor de hoofdspoorweginfrastructuur (hierna: Beheerconcessie 2015) voor een periode van tenminste 10 jaar aan ProRail te verlenen. De Beheerconcessie 2015 zal op 1 januari 2015 in werking treden.

1. Uitgangspunten

De Beheerconcessie 2015 wordt gebaseerd op het bestaande en in ontwikkeling zijnde nationale en EU wettelijke kader voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur en bouwt voort op de ervaringen die zijn opgedaan met het beheer in de afgelopen concessieperiode. Richtinggevend zijn daarbij o.a.:

- De beheertaken die ProRail heeft op basis van de huidige Beheerconcessie, te weten capaciteitverdeling, verkeersleiding, de zorg voor de kwaliteit, betrouwbaarheid en beschikbaarheid (onderhoud en vervanging) van de hoofdspoorweginfrastructuur en de aanleg van hoofdspoorweginfrastructuur met een nauwe relatie met bestaande hoofdspoorweginfrastructuur.
- De Europese richtlijn tot instelling van één Europese spoorwegruimte (2012/34), ook wel Recast genoemd en het aanstaande 4^{de} EU spoorpakket;
- de ideeën en wensen met betrekking tot het beheer na 2014 die voortkwamen uit gesprekken in het voorjaar van 2012 met spoorwegondernemingen, decentrale overheden, aannemers, reizigers- en goederenpartijen;
- de aanbevelingen van De Tijdelijke commissie Onderhoud en Innovatie spoor (Commissie Kuiken)⁴;
- de Lange Termijn Spooragenda en de daaruit voortvloeiende operationele uitwerking door ProRail en NS zoals voorgesteld in de gezamenlijke verbeteraanpak ⁵, de actualisering van het sturingsarrangement en de analyse van de spoorordering⁶. De gezamenlijke verbeteraanpak zal onder andere richting geven aan de ontwikkelingen op het gebied van veiligheid, dienstregeling en capaciteitsallocatie, fundamentele redesign van de be- en bijsturing, infrastructuur en stations.

2. Inhoud

De Beheerconcessie 2015 wordt langs vier inhoudelijke lijnen vorm gegeven:

1. Realisatie van doelen uit de Lange Termijn Spooragenda;
2. versterking van het publieke karakter van het beheer;
3. versterking van de sturing van de minister op het beheer;
4. borging van de opdracht aan Keyrail voor het goederenvervoer.

Ik ga hieronder, per inhoudelijke lijn, op hoofdlijnen in op mijn voornemens met betrekking tot de Beheerconcessie 2015.

2.1 Doelen Lange Termijn Spooragenda

Het hoofddoel van de Lange Termijn Spooragenda is het verbeteren van de kwaliteit van het spoor als vervoerproduct, zodat de reiziger en verlader de trein in toenemende mate als een aantrekkelijke vervoersoptie zien en gebruiken. Met de Beheerconcessie 2015 wil ik daar aan bijdragen.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 32 707, nr. 9

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 29 984, nr. 333, 28 november 2012.

⁶ Zie mijn brief van 13 februari 2013.

2.1.1 Veiligheid

Uitgangspunt voor het Europese en nationale veiligheidbeleid is de continue verbetering van de spoorwegveiligheid waar dat redelijkerwijs haalbaar is. In Nederland is dit beleid vastgelegd in de Derde Kadernota Railveiligheid⁷. ProRail heeft de afgelopen concessieperiode een stevige bijdrage geleverd aan de verbetering van het niveau van de spoorwegveiligheid in Nederland. Het aantal doden op overwegen is sterk teruggelopen (van 30 in 2005 naar 7 in 2011), het aantal ongelukken met baanwerkers nam af (van 7 in 2007 naar 2 in 2011)⁸ en ook het aantal STS passages liep, ondanks de recente stijging in 2012, terug (van 248 in 2005 naar rond de 175 in 2012). Hoewel de veiligheid in Nederland al hoog is, maakt de recente stijging van het aantal STS passages duidelijk, dat ook voor de komende concessieperiode de uitdaging is de veiligheid verder te verbeteren. In mijn brief van 11 december 2012⁹ over de treinbotsing bij Amsterdam Westerpark maak ik duidelijk dat partijen elkaar hier scherp op moeten blijven houden.

Ik ben voornemens te onderzoeken in hoeverre de Beheerconcessie 2015 hier aan kan bijdragen. Ik denk daarbij o.a. aan het volgende:

- *Verantwoordelijkheid voor de veiligheid.* De verantwoordelijkheid voor de veiligheid van ProRail en de spoorwegondernemingen vormt de basis voor de spoorveiligheid. Op dit moment is deze verantwoordelijkheid van ProRail impliciet via het veiligheidbeheersysteem in de Spoorwegwet en expliciet via de zorg voor de veilige bereikbaarheid in de huidige beheerconcessie geborgd. Ik zal in het totaal van het wettelijk spoorveiligheidskader bekijken hoe deze verantwoordelijkheid nog verder kan worden benadrukt en het beste kan worden geborgd en gestimuleerd met de juiste incentives.
- *Versterken veiligheidcultuur.* Essentieel voor de spoorveiligheid is de veiligheidcultuur bij ProRail en de spoorwegondernemingen. Via o.a. de huidige Beheerconcessie draag ik bij aan deze veiligheidcultuur. In de huidige Beheerconcessie kijk ik jaarlijks met ProRail naar de maatregelen die zij voor veiligheid treft. Ik wil dit verder versterken. De Commissie Kuiken beveelt aan om in de concessierelatie met ProRail meer aandacht aan veiligheid te geven door daarin ook op veiligheidsprestaties te gaan sturen. Deze aanbeveling wordt bekrachtigd door artikel 30 en bijlage V in de Recast met betrekking tot sturing op veiligheid in de overeenkomst tussen de lidstaat en de infrastructuurbeheerder. Ik onderzoek in hoeverre en op welke wijze ik deze aanbeveling invulling geef. Ik wil hoe dan ook periodiek met ProRail stil gaan staan bij haar veiligheidsprestatieniveau. Ik verwacht hiermee de veiligheidcultuur bij ProRail verder te versterken.
- *ERTMS.* De commissie Kuiken beveelt aan om het European Rail Traffic Management System (ERTMS) in te voeren. In het regeerakkoord is besloten om ERTMS met ingang van 2016 gefaseerd in te voeren. ProRail speelt hierbij een belangrijke rol, maar ook NS Reizigers en de andere spoorwegondernemingen zullen hier aan moeten meewerken. Ik ga bekijken in hoeverre de implementatie van ERTMS, naast de hierboven al genoemde sturing op maatregelen een expliciete plek moet geven in de Beheerconcessie 2015.

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 29 893, nr. 106, 28 juni 2010.

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 29 893 nr. 135, 9 juli 2012.

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 29 873, nr. 137, 11 december 2012.

2.1.2 Betrouwbaarheid

Via de huidige Beheerconcessie stuur ik op de betrouwbaarheid van de hoofdspoorweginfrastructuur. De betrouwbaarheid op het Nederlandse spoor is hoog (reizigers punctualiteit <3 min 89,5%), maar kan op onderdelen nog worden verbeterd. Wanneer er grote verstoringen optreden, zoals in het verleden het geval was bij winterse weersomstandigheden, blikseminslag of brand in een verkeersleidingpost, ontstaan soms situaties waarin ProRail en NS Reizigers het treinverkeer op het hoofdrailnet niet meer onder controle hebben. Grote verstoringen zijn nooit helemaal te voorkomen, maar het aantal en de effecten kunnen wel worden verminderd. In mijn brief van 8 juni 2012¹⁰ heb ik u voor de winterse problematiek het «Programma winterweer op het spoor» van ProRail en NS doen toekomen. ProRail en NS hebben in het kader van de Lange Termijn Spooragenda in hun rapportage «Optimaliseren van de samenwerking tussen NS en ProRail» concrete acties benoemd om gezamenlijk de betrouwbaarheid van het NS vervoer op het hoofdrailnet te versterken. Ik heb u daar in mijn brief van 28 november 2012¹¹ van op de hoogte gesteld. Ik ben daarnaast voornemens het bestaande sturingsinstrumentarium voor betrouwbaarheid uit te breiden. Ik denk daarbij aan het volgende:

- *Differentiatie*. Ik denk bijvoorbeeld aan differentiatie in de huidige betrouwbaarheidsindicatoren punctualiteit en uitval. Landelijke cijfers geven mij een gemiddeld beeld en ik wil ook kunnen sturen op de betrouwbaarheid op specifieke corridors of lijnen, aantallen reizigers of betrouwbaarheid in de spits of het dal. Het is daarbij voor mij belangrijk om te kunnen sturen op plekken waar de klantimpact groot is of op plekken die stelselmatig achterblijven bij het landelijk gemiddelde.
- *Grote verstoringen*. Grote verstoringen komen niet vaak voor, maar de impact op de beleving van de reiziger is groot. Ik ga, mede op basis van de uitkomsten van de gezamenlijke verbeteraanpak van ProRail en NS, onderzoeken in hoeverre ik hier in mijn beheerrelatie specifiek op kan sturen.
- *Onderhoud*. ProRail is verantwoordelijk voor de aanbesteding van onderhoud, vervanging en aanleg van hoofdspoorweginfrastructuur. ProRail doet dit binnen de hiervoor geldende Europese en nationale aanbestedingsregels. De Commissie Kuiken heeft een aantal aanbevelingen gedaan met betrekking tot de aanpak en vormgeving van het onderhoud door ProRail en de wijze waarop ik hier toezicht op moet houden. Ik ben hier al mee bezig en neem deze tevens mee in de vormgeving van de Beheerconcessie 2015.
- *Informatieplicht*. Gezien het belang van betrouwbaarheid en de verwevenheid van het streven van betrouwbaarheid met andere doelstellingen binnen de ProRail organisatie wil ik beter geïnformeerd worden over de maatregelen die ProRail neemt. Ik denk daarbij aan een informatieplicht over maatregelen voor betrouwbaarheid. Niet alleen geeft dit mij de mogelijkheid daar indien nodig op te sturen, het geeft ook betrokkenen bij het beheer een informatiebasis om hierover met ProRail het gesprek aan te gaan.

2.1.3 Duurzaamheid

Duurzaamheidvraagstukken worden voor het spoorbeheer steeds belangrijker. In het kader van de internationale duurzaamheidsproblematiek staat het terugdringen van de CO₂ uitstoot om klimaatverandering

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 29 984, nr. 306, 8 juni 2012.

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 29 984, nr. 333, 28 november 2012.

tegen te gaan en het bewuster omgaan met grondstoffen in het kader van uitputting, leefbaarheid en afvalproblematiek hoog op de agenda. Nationaal zijn het met name leefbaarheidsaspecten die een uitdaging vormen. Het intensiever gebruik van het spoor staat steeds vaker op gespannen voet met omgevingsbelangen als leefbaarheid, lokale bereikbaarheid, natuur en ruimtelijke kwaliteit. Dit wordt nog versterkt doordat in het dichtbevolkte Nederland steeds meer mensen rond het spoor wonen en werken. In de huidige beheerconcessie bestaat daarom al een verplichting voor ProRail voor het hanteren van een milieumanagementsysteem (MMS). Ik vraag ProRail tevens om haar inspanningen op het gebied van milieu jaarlijks in het beheerplan kenbaar te maken. ProRail informeert mij daarnaast in het beheerplan op eigen initiatief over haar inspanningen op duurzaamheid in brede zin. Zaken als klimaatverandering, natuur en grondstoffen komen hierbij aan de orde. Voor de Beheerconcessie 2015 heb ik de volgende voornemens:

- Verruimen duurzaamheidbepalingen. Ik wil onderzoeken hoe ik, binnen de wettelijke kaders voor de concessie, in de beheerconcessie de huidige milieubepaling kan verruimen naar het bredere duurzaamheid begrip van «People, Planet en Profit». Ik denk daarbij aan klimaatverandering (bijvoorbeeld CO₂ reductie), biodiversiteit (bijvoorbeeld natuur langs het spoor), uitputting van grondstoffen (bijvoorbeeld certificering), maar ook aan aandacht voor de sociale en economische kant van het beheer.
- Duurzaamheidprestatie. Ik ga kijken naar de mogelijkheid om een prestatie voor duurzaamheid op te nemen in het beheerplan.

2.1.4 Capaciteit

Het spoorstelsel zit door de groei op het spoor in de afgelopen jaren, met de huidige werkwijze in beheer en vervoer, logistieke plannen en (ICT- en veiligheids-) systemen, aan de grenzen van haar capaciteit. De inschatting is dat het spoor bij voortzetting van de huidige praktijk nog slechts een beperkte groei aan kan. Na investeringen in achterstallig onderhoud, veiligheid, vernieuwde stations, nieuw spoor en de uitbreiding van emplacementcapaciteit in de brede Randstad, zijn de komende jaren aanvullende maatregelen noodzakelijk om de capaciteit van het spoorstelsel te verbeteren om verdere groei op te kunnen vangen. Het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer speelt hier op in. Maar ook in de vraagspecificatie die richting geeft aan de gezamenlijke verbeteraanpak van ProRail en NS wordt hier op ingezet. Hierin is gevraagd om aan te geven op welke wijze het spoor beter benut kan worden, door bijvoorbeeld aanpassingen in de capaciteitsverdeling en verkeersleiding.

Het huidige beheer is erop gericht de vraag naar fysieke capaciteit op de hoofdspoorweginfrastructuur te faciliteren. De basis hiervoor ligt in het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur. In de huidige Beheerconcessie wordt hier verder geen specifieke aandacht aan gegeven. Ik onderzoek in lijn met de vraagspecificatie hoe ik hier meer aandacht aan kan geven. Ik kijk daarbij in hoeverre ik via het beheerplan geïnformeerd kan worden over de maatregelen die ProRail neemt om de capaciteit te vergroten, naast de aanlegprojecten die zij hiervoor uitvoert. Ik kijk daarbij ook naar de gefaseerde introductie van ERTMS met ingang van 2016. ERTMS kan mogelijk ook bijdragen aan het beter benutten van de bestaande hoofdspoorweginfrastructuur.

2.1.5 Verbeteren deur tot deur reistijd

Onderhoud en vervanging van de hoofdspoorweginfrastructuur behoren tot de taak van ProRail en hebben een effect op de reistijd van de reiziger. Ook de toegankelijkheid van stations en de begaanbaarheid van de transferruimtes beïnvloeden de deur tot deur reistijd. ProRail speelt hierbij een belangrijke rol. Zij heeft, middels de oplevering van nieuwe hoofdspoorweginfrastructuur (o.a. Hanzelijn) en door onderhoud, vervanging en aanpassing van bestaande hoofdspoorweginfrastructuur, randvoorwaarden geschapen voor een kortere reistijd. Daarnaast heeft ProRail de toegankelijkheid van de stations sterk verbeterd. Ik ben voornemens hier, mede op basis van de uitkomsten van de gezamenlijke verbeteraanpak van ProRail en NS, in de Beheerconcessie 2015 verder invulling aan te geven.

2.1.6 Internationale oriëntatie

Het belang van grensoverschrijdend spoorvervoer neemt toe. Spoorwegondernemingen, de havenbedrijven en decentrale overheden benadrukken dit. Op Europees niveau is een aantal internationale corridors overeengekomen waarmee ook Nederland beter wordt aangesloten op het Europese spoorwegnet. Het gaat hier om het hogesnelheidsnetwerk, het goederenvervoer en de internationale reizigerstreinen. De invoering van ERTMS kan daarbij bijdragen aan het verder verbeteren van deze interoperabiliteit. De maatgevendheid van het Europees beleid voor het beheer en de ontwikkelingen met betrekking tot het grensoverschrijdend vervoer vragen daarnaast om een sterke internationale oriëntatie van ProRail. ProRail is al actief op Europees niveau. Ik wil onderzoeken of ik dit in de Beheerconcessie 2015 een sterker profiel kan geven. Ik denk daarbij o.a. aan gedifferentieerde prestaties voor het grensoverschrijdende verkeer in het prestatiebouwwerk, implementatie van EU-regelgeving ten behoeve van een inter-operabel spoorstelsel op de EU-corridors en samenwerking met buitenlandse infrastructuurbeheerders. Ik wil tevens kijken hoe ik de samenwerking van ProRail met zowel lenM als de grensoverschrijdende spoorwegondernemingen op dit gebied kan versterken.

2.2 Versterken publieke karakter

Het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur staat letterlijk midden in de Nederlandse samenleving. Niet alleen maken dagelijks meer dan 1 miljoen reizigers gebruik van het spoor en wordt dagelijks ruim 100.000 ton lading van en naar Nederland vervoerd, de spoorweginfrastructuur loopt ook dwars door woon-, werk-, recreatie- en natuurgebieden. De beheerder hiervan draagt daarmee een grote verantwoordelijkheid voor zowel bereikbaarheid als leefbaarheid.

Het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur dient daarom, net als het beheer van hoofdweg- en vaarwegennet, gericht te zijn op het uitvoeren van publieke taken en het realiseren van maatschappelijke doelen en daarmee samenhangende politieke ambities. De beheerder moet de rollen vervullen, verantwoordelijkheden nemen en eigenenschappen hebben die passen bij een uitvoeringsorganisatie met een publieke taak.

Bij de uitvoering van haar publieke taken heeft ProRail meerdere rollen en verschillende verantwoordelijkheden. ProRail is ten eerste een onafhankelijke dienstverlener die waar mogelijk voldoet aan de capaciteitsvraag van haar klanten, de verschillende spoorwegondernemingen. Zij heeft daarbij de eindverantwoordelijkheid voor de verdeling van de capaciteit en het

leiden van het verkeer over de hoofdspoorweginfrastructuur. ProRail functioneert daarnaast als aanbestedende dienst namens de minister voor zowel onderhoud en vervanging van bestaande als de aanleg van nieuwe hoofdspoorweginfrastructuur. Zij is daarbij vaak initiatiefnemer en adviseur voor de minister. ProRail is daarnaast ook opdrachtnemer voor werkzaamheden die derden, zoals bijvoorbeeld decentrale overheden of verladende bedrijven, aan de hoofdspoorweginfrastructuur willen verrichten. ProRail is tevens gastheer voor reizigers in de transferruimtes op stations. Tot slot is ProRail buur van overheden, burgers en ondernemers langs het spoor.

ProRail moet daarbij over een aantal eigenschappen bezitten. Zij dient onafhankelijk te zijn in de beslissingen die zij neemt in het beheer, klantgericht te zijn, de omgeving proactief bij haar taken te betrekken, aanspreekbaar te zijn voor betrokkenen bij haar werk, oog te hebben voor de belangen die raken aan haar werkzaamheden, transparant te zijn over werkzaamheden en processen zodat betrokkenen hier over kunnen meepraten, duidelijk en afrekenbaar te zijn over de beslissingen die zij neemt en waar nodig voor haar taakuitvoering haar verantwoordelijkheid te nemen en knopen door te hakken. ProRail neemt een centrale plaats binnen het spoorstelsel in en van haar kan verwacht worden dat zij op basis van een goede samenwerking met de verschillende betrokkenen haar beheertaak invult. Genoemde eigenschappen zijn cruciaal voor het op een maatschappelijk wenselijke manier invulling geven aan de rollen die ProRail als uitvoeringsorganisatie van het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur heeft.

Ik ben daarom voornemens met de Beheerconcessie 2015 het publieke karakter van ProRail verder te versterken. Ik onderscheid daarbij vijf hoofdlijnen:

- *Betrokkenheid.* Betrokkenen bij het beheer moeten de mogelijkheid hebben om hun mening over het beheer te geven. Daartoe is op 1 januari jl. het adviesrecht op het beheerplan voor spoorwegondernemingen en decentrale concessieverlenende overheden verankerd in de Spoorwegwet. Ik zal daarnaast bekijken of ik de positie van de eindgebruiker (de reiziger en verlader) en de positie van decentrale overheden en havenbedrijven in relatie tot het beheerplan kan versterken. Ik wil tevens onderzoeken in hoeverre het mogelijk is voor alle betrokkenen de betrokkenheid bij het dagelijks beheer (bijvoorbeeld verkeersleiding) of voor specifieke beheertaken (bijvoorbeeld investeringen, saneringen) te borgen in de Beheerconcessie 2015.
- *Transparantie.* Openheid en transparantie van het beheer zijn belangrijk voor de betrokkenheid bij en daarmee de kwaliteit van het beheer. ProRail heeft de afgelopen jaren de transparantie verbeterd. Via (klant) loketten en haar website (www.ProRail.nl) kunnen betrokkenen bij ProRail terecht met vragen, opmerkingen en klachten. Zo is ProRail Publiekscontacten inmiddels 24 uur per dag bereikbaar. Betrokkenen ervaren de transparantie van ProRail echter nog als onvoldoende. ProRail kan nog meer dan nu het geval is (proactief) gegevens beschikbaar stellen en afwegingen en processen inzichtelijk maken. Over o.a. zaken als wijzigingen van de hoofdspoorweginfrastructuur, bijsturing door de verkeersleiding, storingen en investeringen geven betrokkenen aan dat meer transparantie gewenst is. Ik zal kijken in hoeverre ik hier invulling aan kan geven in de Beheerconcessie 2015.
- *Aanspreekbaarheid.* Transparantie vormt een basis voor het gesprek van betrokkenen met de beheerder. Betrokkenen moeten vervolgens met hun vragen, opmerkingen en klachten over beheer bij ProRail terecht kunnen. De aanspreekbaarheid van ProRail wordt door betrokkenen als onvoldoende ervaren. Betrokkenen hebben ervaringen

met een lange reactietijd van ProRail en reacties die zij onvoldoende vinden. Daarnaast constateren zij in enkele gevallen tegenstrijdigheid in de reacties van de verschillende bedrijfsonderdelen van ProRail. Ik ga onderzoeken in hoeverre ik hier aandacht aan kan geven in de Beheerconcessie 2015. Ik kijk daarnaast naar de mogelijkheid om buiten het klachtenloket van ProRail om, ruimte te creëren voor klachten over het beheer van ProRail.

- *Proactief handelen.* Betrokkenen bij het beheer geven aan dat ze een proactieve houding in het contact met ProRail waarderen. Dit geldt voor zowel gebruikers van het spoor als omwonenden. Het wordt als prettig ervaren als ProRail bij de uitvoering van haar beheertaken betrokkenen informeert over aanvang, voortgang, wijziging en afloop van werkzaamheden. Een dergelijke houding is belangrijk voor de kwaliteit van het beheer. Het verkrijgen van voor het beheer relevante informatie vraagt vaak meer dan transparantie en aanspreekbaarheid alleen. Actief informatie aanbieden en de dialoog zoeken is hier waardevol. Een dergelijke proactieve houding kan uiteraard niet eenzijdig zijn. Ook van betrokkenen bij het beheer mag worden verwacht dat zij ProRail tijdig informeren over zaken die van invloed kunnen zijn op het beheer.
- *Belangenafweging.* Door de complexe belangenmix op en rond het spoor, verloopt besluitvorming, in zowel de dagelijkse operatie als in beleidsfasen (zoals bij projecten en programma's), soms moeizaam. Keuzes in het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur hebben consequenties voor spoorwegondernemingen, reizigers en verladers, aannemers en overheden, bewoners en ondernemers langs het spoor. De verschillende betrokkenen bij het beheer geven aan dat zij deze belangen (duidelijker) terug willen zien in het beheer. Het gaat hier bijvoorbeeld om veiligheid, duurzaamheid en het belang van vervoerders. Betrokkenen hebben behoefte aan een heldere afweging van hun belang tegen andere belangen en vragen om een integraal navolgbaar afwegingskader voor het beheer. In het kader van de Lange Termijn Spooragenda wordt hiervoor een afwegingskader ontwikkeld. ProRail kan vanuit haar positie als spoorweginfrastructuurbeheerder een rol spelen in de te maken afweging. Ik kijk bij de uitwerking van de Beheerconcessie 2015 welke rol ProRail hierbij kan spelen.

2.3 Versterken sturing

Het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur kent een groot aantal complexe taken en verantwoordelijkheden. Om zorg te kunnen dragen voor de kwaliteit, betrouwbaarheid, beschikbaarheid van het spoor, het verdelen van de capaciteit, het leiden van het verkeer over het spoor en om de verantwoordelijkheid voor de veiligheid te kunnen nemen, is ruimte voor de professionaliteit van de spoorweginfrastructuurbeheerder belangrijk. Tegelijkertijd moet de beheerder scherp worden gehouden op de professionele invulling van de rollen die zij moet spelen en verantwoordelijkheden die zij moet nemen. De sturing van het beheer is daarmee een balans tussen het geven van ruimte aan de ene en richting aan de andere kant.

De huidige sturing in de Beheerconcessie is het resultaat van een ontwikkelingsproces in o.a. de afgelopen beheerperiode. Ik wil hier vanuit bovengenoemde uitgangspunten in de Beheerconcessie 2015 op doorbouwen. Ik denk daarbij op hoofdlijnen aan het volgende:

- *Prestatiesturing.* De prestatiesturing vormt de kern van de sturing in de huidige Beheerconcessie. Ook in de Beheerconcessie 2015 zal de prestatiesturing een hoofdrol spelen. Ik wil de prestatiesturing op een aantal punten versterken:

- *Meer regie.* De commissie Kuiken beveelt aan om meer regie te nemen op de totstandkoming van het prestatiebouwwerk. In de huidige beheerrelatie doet ProRail een voorzet voor de prestatie-indicatoren horende bij de prestaties in de Beheerconcessie. Ik overleg hierover met ProRail en keur het prestatiebouwwerk goed als ik mij daarin kan vinden. Ik wil bezien of in de Beheerconcessie 2015 het prestatiebouwwerk meer als coproductie kan worden vormgegeven, waarbij ik meer aan de voorkant van het proces invloed kan uitoefenen. Ik denk daarbij tevens aan het gedetailleerder vastleggen van delen van het prestatiebouwwerk. Ik wil daarbij wel flexibiliteit behouden om het bouwwerk jaarlijks waar nodig te kunnen wijzigen en aanscherpen. Er moet daarbij een balans ontstaan tussen enerzijds mijn mogelijkheden en behoeften om te sturen en anderzijds de werkbaarheid van het prestatiebouwwerk voor ProRail.
- *Differentiatie in prestaties.* Door differentiatie in prestaties kan de sturing worden verfijnd en ontstaat de mogelijkheid om op deelbelangen te sturen. Dit betreft bijvoorbeeld inzichten per regio of corridor, bij specifieke gebeurtenissen als verstoringen naar aanleiding van winterweer, voor bepaalde tijdstippen (spits of dal) of voor aantallen reizigers (klantimpact). Ik zal bekijken waar de differentiatie in de prestaties nuttig en noodzakelijk is.
- *Flexibiliteit.* De sturing van het beheer van een uitvoeringsorganisatie in een veranderende politieke en maatschappelijke omgeving moet een flexibele mix van input- en outputsturing zijn. De sturing op het prestatieniveau van het beheer moet, indien nodig, kunnen worden aangevuld met sturing op de maatregelen achter de prestaties. Met ProRail moet over deze maatregelen kunnen worden gesproken waarbij de maatregelen indien nodig meer in overeenstemming met een politieke of beleidsmatige lijn kunnen worden gebracht. Het is daarbij uitdrukkelijk niet de bedoeling om op de stoel van ProRail te gaan zitten, maar om in gezamenlijkheid te komen tot een optimaal maatregelenpakket. Ondersteund door de kennis van de uitvoeringspraktijk van ProRail, wil ik, indien nodig, de eindverantwoordelijkheid kunnen nemen voor de door ProRail te treffen maatregelen.
- *Samenhang beheer en vervoer.* Er bestaat een sterke samenhang tussen het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur en het vervoer van goederen en reizigers daarover. Deze samenhang is voor de prestaties op het Nederlandse spoor belangrijk. Ik zal, o.a. met het oog op de geconstateerde problemen op het hoofdrailnet, bekijken waar ik in de prestatiesturing op het beheer de samenhang tussen beheer en vervoer verder kan versterken.
- *Samenwerking spoorwegbeheer en spoorvervoer.* De samenwerking binnen de spoorsector is essentieel om de noodzakelijke verdere verbetering van het spoorstelsel te realiseren. Op diverse terreinen is deze samenwerking de laatste jaren versterkt. Er is bijvoorbeeld een gezamenlijk overleg spoorveiligheid ingericht en ProRail legt wijzigingen in en de verdeling van capaciteit over de hoofdspoorweginfrastructuur via respectievelijk tafels voor «vergroting» en «verdeling» voor aan de spoorwegondernemingen. Ook het wettelijk adviesrecht van spoorwegondernemingen op het beheerplan stimuleert de samenwerking. Het toegenomen gebruik van het spoorstelsel en de daaruit voortvloeiende gevoeligheid voor verstoringen en de situatie van samenloop door decentralisatie van een aantal lijnen op het hoofdrailnet maakt dat deze samenwerking binnen de spoorsector nog belangrijker wordt.
ProRail en NS hebben in het kader van de Lange Termijn Spooragenda in hun rapportage «*Optimaliseren van de samenwerking tussen NS en ProRail*» concrete acties benoemd om de samenwerking tussen de

beide organisaties voor het vervoer op het hoofdrailnet te versterken. Dit geldt o.a. voor infrastructuurontwikkeling, dienstregelingontwerp, capaciteitverdeling, be- en bijsturing en stations.

Ik ben voornemens om aan de samenwerking tussen ProRail en de spoorwegondernemingen meer aandacht te geven. Ik denk daarbij o.a. aan de plicht voor ProRail om daar waar dat voor de hand ligt samenwerking te zoeken (bijvoorbeeld voor veiligheid, betrouwbaarheid, duurzaamheid) en jaarlijks in het beheerplan de voorgenomen samenwerkingsmaatregelen weer te geven. De initiatieven die NS en ProRail in het kader van de optimalisatie van hun samenwerking nemen zouden hier bijvoorbeeld onder kunnen vallen.

- *Informatiebepalingen.* De Commissie Kuiken deed de aanbeveling om mijn kennis- en informatiepositie met betrekking tot het beheer te versterken. In dat kader wil ik o.a. kijken naar de mogelijkheid van een door ProRail periodiek op te stellen «Spoorbalans», waarmee ik geregeld een overzicht krijg van de ontwikkelingen in het beheer (mogelijk ook het vervoer). Ik kijk tevens naar het uitbreiden van de informatieverplichting in de Beheerconcessie 2015. Ik ontvang nu in het beheerplan informatie over de maatregelen die ProRail wil nemen in het kader van veiligheid en milieu. Ook voor andere zaken zoals betrouwbaarheid, capaciteit en sociale veiligheid zou ik deze informatie kunnen vragen. In de rapportages over de uitvoering van het beheerplan krijg ik vervolgens informatie over de voortgang van de maatregelen.
- *Adviesrol.* ProRail voorziet mij in de huidige praktijk, desgevraagd, reeds van adviezen met betrekking tot de ontwikkeling van het spoor. Ik zal bekijken of ik deze adviesrol een plek kan geven in de Beheerconcessie 2015. Ik denk hier o.a. aan advies over het beheer van, investeringen in of de lange termijn ontwikkeling van de hoofdspoorweginfrastructuur. Met dit laatste geef ik tevens invulling aan de aanbevelingen van de Commissie Kuiken over het versterken van mijn regie op de lange termijn ontwikkelingen. Ik kijk daarbij tevens naar de mogelijkheid om te borgen dat adviezen van ProRail worden gevormd na consultatie van of in overleg met bij het spoor betrokken partijen.
- *Samenhang aanleg, beheer en instandhouding.* De samenhang tussen aanleg enerzijds en beheer en instandhouding anderzijds moet in het beheerplan nadrukkelijker worden gepresenteerd, zodat sturing daarop mogelijk is.
- *Internationale benchmark.* In de huidige beheerconcessie wordt ProRail verplicht eens in de vier jaar een internationale benchmark uit te voeren. Een aanbeveling van de Commissie Kuiken was om de internationale benchmark te verbreden en deze door een onafhankelijke partij te laten uitvoeren. Ik neem deze aanbeveling over.
- *Werken voor derden.* Als derden (o.a. een gemeente of een spoorwegonderneming) wensen hebben om wijzigingen in de hoofdspoorweginfrastructuur aan te brengen ligt daarvoor de zeggenschap bij de minister. In het verlengde daarvan ligt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van eventuele wijzigingen bij ProRail. De derde is daarin dus afhankelijk van ProRail. Er bestaat veel onvrede bij betrokkenen over deze afhankelijkheid en de manier waarop ProRail hier mee omgaat. Ik ben voornemens in de Beheerconcessie 2015 meer aandacht aan de belangen van derden te geven, zonder dat de wettelijke hoofdtaak van ProRail (het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur) er onder leidt. Ik zal bekijken hoe ik de huidige bepalingen voor werken voor derden hierop kan aanpassen.
- *Innovatief vermogen.* De Commissie Kuiken beveelt aan om meer aandacht te hebben voor het innovatief vermogen van het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur. Ik zal bekijken hoe ik hier aandacht aan kan geven in de Beheerconcessie 2015.

2.4 Keyrail

Het spoorgoederenvervoer is van belang voor de Nederlandse concurrentiepositie. Om de keten van het vervoer van goederen per spoor beter te laten functioneren is een specifieke aanpak voor het spoorgoederenvervoer nodig. In de Lange Termijn Spooragenda heb ik specifieke doelen opgenomen voor het spoorgoederenvervoer. Deze doelen waren samen met de brief die de minister u in 2011 stuurde over haar voornemen om van Keyrail dé goederenvervoerexploitant van Nederland te maken¹², het uitgangspunt voor het vormgeven van een nieuw model voor Keyrail. Ik heb u hier half februari 2013 per brief over geïnformeerd.

Keyrail wordt de ketenregisseur (van kade of terminal tot bestemming) en het enige loket voor het spoorgoederenvervoer in Nederland. ProRail blijft integraal de beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur. Keyrail krijgt de taak om aantrekkelijke en internationaal concurrerende spoorproducten te ontwikkelen en de goederentreinen op voor klant en infrastructuur efficiënte wijze door Nederland te sturen.

Keyrail krijgt daartoe de opdracht via de Beheerconcessie 2015, waardoor de samenhang met de beheertaken van ProRail geborgd is. Ik verwacht van ProRail dat ze hier aan meewerkt.

3. Het proces van concessieverlening

Hieronder ga ik in op het proces dat moet leiden tot de Beheerconcessie 2015 en de samenhang van dit proces met de Lange Termijn Spooragenda.

3.1 Beheerconcessie 2015

De huidige Beheerconcessie loopt op 31 december 2014 af. Het streven is om eind 2013 / begin 2014 de Beheerconcessie 2015 aan ProRail te verlenen. De procedure die ik voorsta om te komen tot de Beheerconcessie 2015 kent in elk geval wettelijke stappen die zijn vastgelegd in de Spoorwegwet:

- Zomer 2013 – voorleggen van een ontwerpconcessie aan de gerechtigden (artikel 57 Spoorwegwet, spoorwegondernemingen en decentrale overheden die regionale concessies verlenen voor vervoer op de hoofdspoorweginfrastructuur);
- Najaar 2013 – voorhang van een ontwerpconcessie in de Eerste en Tweede Kamer;
- Eind 2013 / begin 2014 – vaststellen van het besluit tot concessieverlening door de Staatssecretaris van IenM;
- Eind 2013 / begin 2014 – acceptatie van de concessie door ProRail;
- Eind 2013 / begin 2014 – verlening van de concessie aan ProRail.

De ontwerpconcessie zal, behalve aan de gerechtigden, ook aan de andere betrokkenen via het Overleg Infrastructuur en Milieu (OIM), het Landelijk overleg consumentenorganisaties openbaar vervoer (Locov) en het Bestuurlijk Koepel Overleg (BKO) worden voorgelegd.

In het voorjaar van 2012 is reeds met bovengenoemde partijen gesproken over hun ideeën en wensen met betrekking tot het beheer na 2014. Deze wensen en ideeën worden meegenomen bij het opstellen van de ontwerpconcessie.

¹² Tweede Kamer der Staten Generaal, 22 589, nr. 310, 29 juni 2011

3.2 Lange Termijn Spooragenda

Het proces van concessieverlening valt binnen het grotere proces dat moet leiden tot vernieuwing van het spoorstelsel. De Lange Termijn Spooragenda vormt hiervoor de basis. ProRail en NS zullen een deel van die agenda uitwerken en operationaliseren. Ik heb hier richting aangegeven middels de vraagspecificatie. De uitwerking van de vraagspecificatie in de vorm van een operationeel spoorconcept en de daarvan afgeleide verbeteraanpak bevat elementen die onder andere verankerd zullen worden in de Beheerconcessie 2015.

Ik heb u in mijn brief van 30 november jl.¹³ de samenhang in de planning van de Lange Termijn Spooragenda, de Beheerconcessie 2015, de Vervoerconcessie, de Railmap ERTMS en PHS geschetst.

¹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 29 984, nr. 334, 30 november 2012.