

Vergaderjaar 2015–2016

33 678

Parlementaire Enquête Fyra

Nr. 16

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 april 2016

Inleiding

Uw Kamer heeft het kabinet op 21 januari 2016 (Kamerstuk 33 678, nr. 14) verzocht om een kabinetsreactie op het eindrapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Fyra (hierna: enquêtecommissie).

Het rapport «De reiziger in de kou» (Kamerstuk 33 678, nr. 11) biedt een uitgebreide reconstructie van de gebeurtenissen rond het vervoer op de HSL-Zuid vanaf het midden van de jaren «90 tot het uit dienst nemen van de V250-treinstellen waarmee de Fyra-hogesnelheidstreindiensten (hierna: Fyra) werden gereden begin 2013. Via uw Kamer wil het kabinet de voorzitter, de commissieleden en de onderzoeksstaf danken voor de uitgebreide analyse, de conclusies en de aanbevelingen.

De directe aanleiding voor het instellen van de enquêtecommissie was het besluit van de NS om te stoppen met de Fyra die dienst deed tussen september 2012 en januari 2013. De hoofdvraag van de parlementaire enquête luidt: waarom is het oorspronkelijk beoogde vervoer over de HSL-Zuid niet tot stand gekomen?

In deze brief geeft het kabinet de inhoudelijke kabinetsreactie op het enquêterapport. Het kabinet zal eerst ingaan op de lessen die het heeft getrokken uit het rapport van de enquêtecommissie. Vervolgens zal het kabinet zijn zienswijze geven op de aanbevelingen van de enquêtecommissie.

Lessen

De enquêtecommissie is van mening dat het kabinet in de loop van de jaren uw Kamer uitvoerig heeft geïnformeerd. De informatievoorziening was volgens de enquêtecommissie echter op enkele momenten onjuist, onvolledig of ontijdig. Zoals de enquêtecommissie stelt is het vanzelf-

sprekend dat uw Kamer juist, volledig en tijdig wordt geïnformeerd en dat informatie overzichtelijk, transparant en begrijpelijk wordt aangeboden. Dit is en was het stellige uitgangspunt voor de handelwijze van het kabinet. Het kabinet neemt de opmerkingen van de enquêtecommissie ter harte en zal er voortdurend scherp op toezien dat uw Kamer proactief, volledig en transparant wordt geïnformeerd, zodanig dat uw Kamer haar controlerende taak ten volle kan vervullen.

Het kabinet erkent dat het in de Planologische Kernbeslissing HSL-Zuid in 1996 voorziene vervoer van de HSL-Zuid niet tot stand is gekomen. De concessieovereenkomst tussen de Staat en High Speed Alliance (HSA), een samenwerking van NS en KLM, uit 2001 gaf een nadere invulling aan dit voorziene vervoer. Met de enquêtecommissie moet vastgesteld worden dat het toen beoogde vervoer over de HSL-Zuid er op dit moment niet is voor de reizigers. Het kabinet maakt daarom met NS de afspraak dat er bij de eerst volgende mogelijkheid, de dienstregeling 2018, een vervoersaanbod wordt gerealiseerd dat meer in lijn is met de mogelijkheden van de HSL-Zuid en dat meer tegemoet komt aan de wensen van de (internationale) reiziger.

Het kabinet laat een marktverkenning uitvoeren om na te gaan of andere vervoerders in Europa betere prestaties op de HSL-Zuid kunnen realiseren dan NS. Als uit de marktverkenning volgt dat het aanbod verder verbeterd kan worden en dit tegemoet komt aan een marktvraag vanuit de reiziger, dan zal NS daar aan moeten voldoen. Dit najaar maakt het kabinet nieuwe afspraken met NS over de implementatie van het nieuwe aanbod en de daarbij behorende prestaties. Als NS de afspraken niet nakomt en een andere vervoerder de afgesproken prestatie wel kan leveren, zal de concessieverlener met NS afspreken dat NS de diensten van deze derde partij inzet.

De enquêtecommissie gaat in haar rapport uitgebreid in op de besluitvorming om in 2000 over te gaan tot openbare aanbesteding van het vervoer over de HSL-Zuid. In het geval van de openbare aanbesteding van het vervoer over de HSL-Zuid kan gesteld worden dat de opzet en het verloop ervan na gunning van het contract in 2001 aan HSA hebben geleid tot een strikte rolopvatting van partijen met onvoorziene en ongewenste effecten. Een bijkomende factor was dat de partij die de aanbesteding had gewonnen (HSA) een contractuele relatie aanging met de Staat, terwijl diezelfde Staat voor 100% aandeelhouder was van de NS, de grootste deelnemende partij in HSA. Deze situatie duurde tot 2010. Bij het Onderhandelakkoord tussen de Staat en NS en de aanvulling daarop zijn de afspraken over het vervoer op de HSL-Zuid herzien. Vervolgens heeft het kabinet stappen gezet in de verbetering van de samenwerking tussen partijen en een versterking in het sturen op publieke belangen. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in de aan NS verleende geïntegreerde vervoerconcessie voor het hoofdrailnet 2015–2025 (hierna: vervoerconcessie).

Het kabinet is het met de enquêtecommissie eens dat bij complexe dossiers steeds een integrale afweging van de onderscheiden deelbelangen noodzakelijk is. Voor het kabinet staat het belang van de reiziger voorop. Maar dit betekent niet dat het belang van de belastingbetaler uit het oog verloren mag worden. Deze afweging van belangen is er continu en moet expliciet en transparant plaatsvinden.

Het kabinet is het eens met de enquêtecommissie dat er op het spoor heldere keuzes moeten worden gemaakt die toekomstbestendig zijn en die duidelijkheid geven voor alle partijen in de spoorsector. Het moet daarin helder zijn wat de overheid als aandeelhouder, beleidsmaker en concessieverlener van NS als het nationale spoorbedrijf verwacht. Ook

kiest het kabinet voor een positionering van ProRail in het publieke domein, zodat het toezicht op ProRail kan worden verbeterd.

De enquêtecommissie beschrijft in het rapport de wijze van certificering en toelating van de Fyra in Nederland door de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT). De enquêtecommissie verbindt hieraan de conclusie dat de veiligheid van de treinen onvoldoende wordt geborgd met het huidige systeem van certificering en toelating. Het kabinet onderschrijft de conclusie van de enquêtecommissie dat de veiligheid voorop dient te staan. Onafhankelijke audits hebben bevestigd dat het ontwerp van de Fyra voldeed aan de wettelijke veiligheidsregels en dat het vergunningverleningsproces volgens de geldende wet- en regelgeving is verlopen. Tijdens de exploitatie van deze trein hebben zich problemen voorgedaan, die uiteindelijk hebben geleid tot het uit dienst nemen van de Fyra. Na uitgebreid onderzoek heeft NS vervolgens besloten te stoppen met de Fyra vanwege onvoldoende vertrouwen in de betrouwbaarheid en de herstelbaarheid van de treinen.

Het kabinet trekt zich de kritiek op het functioneren van de ILT in het toelatings- en certificeringsproces aan. Een les van het toelatingsproces van de Fyra is dat de ILT bij de uitvoering van haar wettelijke taak als onafhankelijk toezichthouder altijd het algemene publieke belang voor ogen moet houden. De ILT moet vanuit haar rol als vergunningverlener én onafhankelijk handhaver met een brede en kritische blik informatie en signalen tot zich nemen en deze betrekken bij de oordeelsvorming. Daarbij moet de ILT risicogericht te werk gaan, dat wil zeggen dat de intensiteit van de inzet wordt bepaald aan de hand van (signalen over) potentiële risico's. De ILT pakt de aanbevelingen die betrekking hebben op haar werkwijze op.

Een belangrijke les is dat bij grensoverschrijdende vervoersprojecten, voordat de besluitvorming is afgerond, duidelijke en afdwingbare afspraken gemaakt moeten worden met betrokken partijen, zoals bijvoorbeeld de Belgische vervoerder NMBS en de Belgische Staat. Het kabinet hecht er daarbij aan niet onvermeld te laten dat de afspraken die wèl waren gemaakt tussen de Staat en NMBS – over de bediening van Amsterdam-Brussel conform conceptcontract uit 2000 – door de NMBS zijn nagekomen. Bij het sluiten van de concessieovereenkomst met HSA in 2001 ontbraken echter harde afspraken met NMBS over de bediening van Den Haag en Breda. De oplossing hiervan heeft te lang op zich laten wachten.

Hieronder gaat het kabinet nader in op de door de enquêtecommissie gedane aanbevelingen.

Reactie op aanbevelingen

Toekomstig vervoer en gebruik HSL-Zuid

Aanbeveling 1

De enquêtecommissie is van mening dat de verantwoordelijke bewinds-persoon en uw Kamer de benutting van de HSL-Zuid en de vervoers-waarde voor de reizigers wezenlijk dienen te verbeteren door te bewerk-stelligen dat er meer snelle treinen met goed betaalbare vervoersbewijzen direct over de HSL-Zuid van Amsterdam naar België gaan rijden. Ook dient het gebruiksgemak van de snelle verbindingen te worden verhoogd. Zo moet in ieder geval net als bij binnenlands vervoer geen reserverings-plicht gelden en behoort het afsluiten van abonnementen mogelijk te zijn.

Met de enquêtecommissie moet vastgesteld worden dat het in 2001 beoogde vervoer over de HSL-Zuid er op dit moment niet is. De alternatieve invulling uit 2013, zoals vastgelegd in de vervoerconcessie, was gegeven de omstandigheden de beste uitkomst. Hiermee kon – binnen de financiële kaders – de continuïteit van het vervoer geborgd worden en tegemoet gekomen worden aan de verschillende wensen van reizigers, uw Kamer, gemeenten en provincies. Anno 2016 is uw Kamer met de enquêtecommissie van mening dat de HSL-Zuid meer moet worden benut zodat er – naast de Thalys (en straks ook de Eurostar) – een snelle, betrouwbare, goed betaalbare internationale verbinding zonder reserveringsplicht over de HSL-Zuid naar Brussel wordt gerealiseerd. De betrouwbaarheid van de binnenlandse IC-direct moet omhoog en de uitval omlaag. Op zowel de realisatie van het aanbod als het verbeteren van de betrouwbaarheid door NS zal scherp door het kabinet worden gestuurd.

Het kabinet maakt afspraken met NS om op korte termijn de uitval van de IC-Direct te verminderen en de rijtijd van de IC Amsterdam-Brussel met ongeveer een half uur (rijtijd is nu 3h23) te verkorten door de HSL-Zuid beter te benutten. Het resultaat hiervan is dat er straks 32x per dag over de HSL-Zuid naar Brussel gereisd kan worden (waarvan 9 treinen per dag doorrijden naar Parijs, 2 treinen naar Lille en 2 treinen naar Londen). De HSL-Zuid blijft daarnaast ook intensief benut worden voor binnenlands vervoer met de IC-direct (64x per dag Amsterdam-Rotterdam; 32x per dag Amsterdam-Breda; en in 2017 32x Den Haag-Eindhoven). In onderstaande tabel wordt de ontwikkeling van het vervoersaanbod weergegeven:

		Frequenties (per richting per dag)		
Verbindingen via de HSL-Zuid		2016	2017	2018
<i>Binnenlands</i>	Amsterdam – Rotterdam	64 ¹	64	64 ²
	Amsterdam – Breda	32	32	32
	Den Haag – Eindhoven	– ³	32	32
<i>Internationaal</i>	Amsterdam – Brussel	16 ⁴	16 ⁵	12 ²
	Den Haag – Brussel	–	–	4 ²
	Thalys ⁸	14	14	14
	Eurostar	–	2	2
	Totaal	126	160	160 ²

¹ IC direct rijdt 4x per uur tussen Amsterdam en Rotterdam.

² In 2018 is de inzet van het kabinet de IC Brussel 12x per dag ten noorden van Rotterdam over de HSL-Zuid te rijden door deze te combineren met de IC direct Amsterdam-Rotterdam (Rijtijd wordt daardoor ongeveer een half uur korter t.o.v. de huidige rijtijd van 3h23). Daarbij is de inzet dat de IC Brussel 4 x per dag rechtstreeks vanaf Den Haag (dus niet vanaf Amsterdam) rijdt met een rijtijd die ongeveer gelijk is aan de huidige rijtijd van 2h35, of dat NS een beter aanbod doet. De frequenties over de HSL-Zuid voor de reizigers blijven gelijk.

³ In 2016 rijdt de IC Den Haag – Eindhoven over conventioneel spoor en nog niet over de HSL-Zuid.

⁴ In 2016 rijdt de IC Brussel volledig over conventioneel spoor en niet over de HSL-Zuid. Rijtijd Amsterdam – Brussel: 3h23. In combinatie met een overstap op de IC direct in Rotterdam is de rijtijd ongeveer een kwartier korter.

⁵ In 2017 rijdt de IC Brussel ten zuiden van Rotterdam over de HSL-Zuid en via Breda. Rijtijd Amsterdam – Brussel naar schatting 3h23. In combinatie met een overstap op de IC direct in Rotterdam is de rijtijd ongeveer een half uur korter.

⁸ Thalys rijdt 9x per dag door naar Parijs en 2x per dag door naar Lille. Brussel Zuid is 3x per dag het eindpunt. De rijtijd naar Brussel bedraagt ca. 1h51.

Het kabinet laat een marktverkenning onder op te stellen voorwaarden uitvoeren om na te gaan of andere vervoerders in Europa betere prestaties op de HSL-Zuid kunnen realiseren dan NS. Als uit de marktverkenning volgt dat het aanbod verder verbeterd kan worden en dit tegemoet komt aan een marktverkenning vanuit de reiziger, dan zal NS daar

aan moeten voldoen. Dit najaar maakt het kabinet nieuwe afspraken met NS over de implementatie van het nieuwe aanbod en de daarbij behorende prestaties. Deze worden opgenomen in het bestaande programma «Uitvoering en betrouwbaarheid HSL-Zuid diensten». Daarnaast spreekt het kabinet met NS en met ProRail een nieuwe prestatie-indicator af die met ingang van 2017 ziet op de uitval op de HSL-Zuid die respectievelijk aan NS en ProRail toerekenbaar is.

Three strikes out

Mocht NS onderpresteren op de nieuwe prestatie-indicator, zullen sancties worden opgelegd conform de vervoerconcessie en het wettelijk kader. Het kabinet heeft de wettelijke mogelijkheid om bij wanprestatie de vervoerconcessie geheel of gedeeltelijk in te trekken. Dit is uitgewerkt in het principe van «3-strikes-out», waarover uw Kamer bij brief van 10 maart 2015 (Kamerstukken II, 2014/2015, 29 984, nr. 585) is geïnformeerd. Wanneer NS drie keer niet voldoet aan de minimale prestatieafspraken (ofwel wanneer de bodemwaarde van een prestatie-indicator drie keer wordt onderschreden) ten aanzien van het vervoer over de HSL-Zuid, is de uiterste consequentie het intrekken van (delen) van de vervoerconcessie.

Het kabinet gaat de werking van dit instrument met ingang van 2017 specifiek voor de HSL-Zuid aanscherpen. Met oog hierop zal het Kabinet in de marktverkenning onderzoeken hoe ingeval van blijvend onderpresteren op de HSL-Zuid door de NS de mogelijke inzet van een derde partij zo is vorm te geven dat de reiziger er van profiteert. Indien uit dit onderzoek blijkt dat de inzet van een derde partij door de NS mogelijk meerwaarde oplevert voor de reiziger, zal de concessieverlener bij een tweede keer onderpresteren een verbeterprogramma afspreken, met als onderdeel het starten van voorbereidingen om de diensten van een derde partij in te zetten. Bij de derde keer onderpresteren zal NS dit ook moeten effectueren.

Aanbod naar België

Om de rijtijd van de IC Amsterdam-Brussel te verkorten, is de inzet van het kabinet om – in navolging van de aanbeveling van de enquêtecommissie – de HSL-Zuid-infrastructuur beter te benutten door de IC direct te combineren met de IC Brussel waardoor de IC Brussel volledig over de HSL-Zuid rijdt. Hierdoor wordt de rijtijd voor reizigers van en naar Amsterdam ongeveer een half uur korter zonder overstap (rijtijd is nu 3h23). Naar verwachting zal dit een substantieel aantal extra reizigers per jaar op de IC Brussel opleveren ten opzichte van het huidige aanbod. De inzet is dat reizigers tussen Den Haag en Brussel 4 maal per dag een directe verbinding met België behouden, deels over de HSL-Zuid, of dat NS een beter aanbod doet. Daarnaast hebben reizigers van en naar Den Haag vanaf 2017 een sneller alternatief door met de trein Den Haag – Eindhoven naar Rotterdam of Breda te reizen en daar snel en gemakkelijk over te stappen.

Deze treindienst wordt door NS verder uitgewerkt in het kader van het recent gestarte proces van ontwikkeling van de dienstregeling 2018. Een belangrijk uitgangspunt hierbij is dat een betrouwbare treindienst voor de reiziger gegarandeerd kan worden. Anders wordt NS geacht een alternatief achter de hand te hebben.

NS dient over de aanpassingen afspraken te maken met NMBS. Daarbij wordt op verzoek van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu gekeken

naar mogelijkheden om ook aan de Belgische zijde in de toekomst optimalisaties te realiseren, zodat de rijtijd naar Brussel verder verkort wordt.

Naast de snellere IC Amsterdam-Brussel blijft het huidige aanbod van 14 Thalys-treinen per dag naar België behouden. In 2017 wordt dit aanbod uitgebreid met 2 Eurostar-treinen naar Londen. Beide hogesnelheidstreindiensten zijn onderdeel van de vervoerconcessie. De overeengekomen frequenties van met name Thalys zijn hoger dan die louter op basis van de vervoervraag en op basis van marktwerking tot stand zouden komen. Eventuele verdere uitbreiding van het aanbod (in frequentie of in treinlengte) zal voor beide bedrijven een bedrijfseconomische afweging zijn op basis van de reizigersvraag. Op deze manier ontstaat er een gevarieerd aanbod voor de reizigers naar België van hogesnelheidstreinen (via Thalys en Eurostar) en IC-treinen die bovendien goed geïntegreerd zijn met de binnenlandse verbindingen.

Het kabinet dient de verplichtingen in de vervoerconcessie te wijzigen om het aangepaste vervoeraanbod mogelijk te maken. Een snellere IC Amsterdam-Brussel leidt naar verwachting tot kostenbesparingen, omdat er bij een korter treinpad minder kilometers worden gemaakt. Wanneer het aangepaste vervoersaanbod per saldo leidt tot een gunstiger financieel resultaat voor NS zal het kabinet de concessieprijs -conform de vervoerconcessie- overeenkomstig verhogen om de balans in de concessie te herstellen. Het kabinet zal deze middelen in dat geval inzetten om verbeteringen aan de infrastructuur te realiseren, waardoor de betrouwbaarheid van HSL-Zuid diensten verbetert. Bij het maken van de definitieve afweging worden uw Kamer, de reizigersorganisaties en de decentrale overheden nauw betrokken. In aanvulling op de afspraken die NS met NMBS maakt, wil het kabinet met de Belgische regering afspraken maken over de optimalisatie van het internationale vervoersaanbod tussen beide landen, hiertoe zal overleg worden gevoerd.

Betrouwbaarheid IC-Direct

De uitval op de binnenlandse verbinding IC direct is te hoog en bovendien de afgelopen jaren toegenomen in plaats van gedaald (in 2014 6,2%, in 2015 8,4%). Hiermee is de IC-Direct voor de reiziger nog niet de betrouwbare treinverbinding die verwacht mag worden. Het is ook een zorg voor de toekomstige uitbreidingen van het aanbod op de HSL-Zuid zoals de verbinding Den Haag-Eindhoven en de verbinding Amsterdam-Brussel. Als de oorzaken van de slechte prestaties van de IC direct niet worden aangepakt zullen de reizigers op de andere verbindingen in de toekomst ook te kampen hebben met onvoldoende kwaliteit. NS en ProRail hebben een analyse¹⁰ gemaakt van de oorzaken van de uitval. Deze blijken te herleiden zijn naar de inzet van materieel en personeel door NS, storingen aan de infrastructuur op het conventionele spoor, externe oorzaken zoals de windproblematiek op de brug over het Hollands Diep en naar oorzaken die op het snijvlak van de samenwerking van NS, ProRail en Infrasppeed¹¹ liggen.

Aangezien circa 60% van de uitval in 2015 direct te beïnvloeden was door NS, hebben NS en het kabinet de conclusie getrokken dat acuut maatregelen moesten worden getroffen waarmee de aan NS toerekenbare uitval

¹⁰ Bijlage: brief NS (kenmerk: RvB/JM/2016/076) Verbeterplan IC direct, raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

¹¹ ProRail is de beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur, waar de HSL-Zuid onderdeel vanuit maakt. Het dagelijks beheer van de HSL-Zuid – inclusief onderhoud en storingsherstel – is in handen van Infrasppeed BV.

op korte termijn daalt. Het streven van NS is dat de aan hen toerekenbare uitval eind dit jaar met circa 40% is afgenomen, oplopend tot circa 60% eind volgend jaar. Het kabinet zal hierover nadere afspraken maken met NS en deze worden opgenomen in het vervoerplan 2017. Voorbeelden van maatregelen die NS neemt zijn:

Oorzaakcategorie	Maatregel (voorbeeld)
Materieel	Verbeteringen aan deuren en elektrische installatie om storingen te verminderen
Personeel	– In de opleiding wordt extra aandacht besteed aan de specifieke situatie op de HSL-Zuid en wordt een grotere groep machinisten versneld opgeleid – Onderzoek naar aanschaf locomotief-simulator, waardoor meer machinisten getraind kunnen worden in de specifieke situatie van de HSL-Zuid
Infrastructuur/strandingen ¹	Bordjes t.b.v. betere locatiebepaling bij stranding in spanningssluis, zodat trein sneller weer op weg geholpen kan worden
Bijsturing in de operatie	Afsleeplocomotief in Rotterdam op goede locatie en prioriteit in rangeerproces
Rijden met één locomotief	Onderzoek of alle diensten eerder met locomotief vóór en achter trein kunnen rijden, waardoor treindienst flexibeler wordt en betere bijsturing mogelijk is bij verstoringen
Processen	Parallel 2 machinisten laten werken bij vertrekge-reed maken van trein, waardoor praktijkervaring wordt gedeeld en het proces sneller waardoor er meer buffertijd is om vertraging op te vangen.
Operationeel ketenmanagement	Scheiding tussen verantwoordelijkheid voor dagelijkse operatie en implementatie van verbetermaatregelen

¹ De maatregelen in deze categorie worden door ProRail opgepakt.

Belangrijke, niet aan NS toewijsbare oorzaken van uitval zijn: harde wind op de brug over het Hollands Diep, storingen aan conventionele infrastructuur die aantakt op de HSL-Zuid en de relatief lange tijd die het kost om strandingen op de HSL-Zuid af te handelen. Het kabinet heeft ProRail gevraagd om in beeld te brengen wat ervoor nodig is om deze problemen op te lossen. Eerste kosteninschattingen geven aan dat hiervoor investeringen van in totaal circa € 50 miljoen euro nodig zijn.

Het kabinet laat de komende maanden het verbeterplan van NS voor de IC direct onafhankelijk toetsen en onderzoekt welke verbeteringen van de infrastructuur nodig zijn. Hierbij worden de kosten en opbrengsten van de diverse maatregelen die NS en ProRail voorstellen getoetst, voordat definitieve besluitvorming plaatsvindt over investeringen door het Rijk. In het najaar komt het kabinet daarop terug bij de eerder toegezegde brief over de windproblematiek.

Besluitvorming kabinet over inrichting spoor

Aanbeveling 2 en 3

De enquêtecommissie vindt dat het kabinet tijdig moet beginnen met de voorbereiding van besluitvorming die raakt aan de ordening op het spoor. Dit om te voorkomen dat er onder grote druk beslissingen worden genomen waarvan de verstrekkende gevolgen onvoldoende zijn te overzien. Met het oog op het aflopen van de huidige vervoersconcessie na 2024 doet de enquêtecommissie de aanbeveling om uiterlijk 2018 de mogelijkheden in kaart te brengen tot invulling van de vervoerconcessie na 2024. De enquêtecommissie beveelt tevens aan om, uitgaande van het algemeen belang van goed openbaar vervoer en een verantwoorde

besteding van publieke middelen, een expliciete keuze te maken voor de mate van marktwerking op het spoor. Zij vraagt daarbij verschillende scenario's uit te werken.

Het kabinet vindt dat de keuzes in de ordening van vervoersdiensten op het spoor en de aansturing daarvan het publieke belang van goed en betaalbaar spoorvervoer moeten borgen. Het moet duidelijk zijn via welke mechanismen het publieke belang dient te worden geborgd en de mate van marktwerking die daarmee consistent is. Daarbij moet duidelijk zijn wat verwacht wordt van alle partijen en van (de sturing door) de overheid. Dat leidt tot rust op het spoor en zekerheid bij betrokken partijen.

In overeenstemming met de aanbevelingen van de enquêtemissie zal het kabinet dit jaar scenario's uitwerken voor de ordening op het spoor op de langere termijn (na 2024). Bij elk van de scenario's vormt het publieke belang van goed en betaalbaar spoorvervoer voor het kabinet het uitgangspunt. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de Europese kaders waaronder het zogenaamde Vierde Spoorwegpakket. Het kabinet heeft goed gekeken naar de uit te werken scenario's. Uitgaande van de aanbevelingen worden scenario's uitgewerkt en vergeleken met de huidige ordening op het spoor, waarbij sprake is van onderhandse gunning van het vervoer op het hoofdrailnet aan NS en openbare aanbesteding van het vervoer op de gedecentraliseerde lijnen. In de scenario's wordt gevarieerd met de mate van marktwerking en de omvang van het hoofdrailnet waarbij het vervoer over de HSL-Zuid al dan niet onderdeel van het hoofdrailnet uitmaakt. Op basis daarvan worden conclusies getrokken over de meest effectieve borging van het publieke belang en de gevolgen daarvan voor de partijen die in Nederland het spoorvervoer verzorgen. Hierbij wordt ook de sturing vanuit het Rijk als aandeelhouder betrokken.

Het kabinet hecht eraan duidelijke en consistente scenario's uit te werken waarmee een goede basis wordt gevormd voor het verdere debat met uw Kamer. Het kabinet gaat hierbij uit van:

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

Het kabinet werkt de volgende scenario's (waarbij gevarieerd wordt met de mate van marktwerking en de omvang van het netwerk) concreet uit en vergelijkt deze met de huidige ordening (de 0-situatie):

1. Onderhandse gunning van het vervoer op het gehele spoornetwerk (te weten: het huidige hoofdrailnet inclusief het vervoer over de gedecentraliseerde lijnen) aan NS;
2. Onderhandse gunning van het vervoer op een hoofdrailnet aan NS en openbare aanbesteding gedecentraliseerde lijnen¹³;
3. Openbare aanbesteding van het vervoer op een hoofdrailnet en van gedecentraliseerde lijnen aan (private) vervoersmaatschappijen;

¹³ In scenario 2 en 3 wordt gevarieerd met de omvang van het hoofdrailnet waarbij de HSL-Zuid al dan niet onderdeel van het hoofdrailnet uitmaakt

4. Openbare aanbesteding van het vervoer op het gehele spoornetwerk dat in meerdere kavels is opgedeeld aan (private) vervoersmaatschappijen¹⁴, waarbij ook de positie van de stations bekeken wordt.

Met het uitwerken van scenario's zal het kabinet ook invulling geven aan een tweetal moties: de motie van Kamerleden De Boer en Van Veldhoven (Kamerstukken II, 2014/15, 28 165 en 29 984, nr. 213) waarin de regering verzocht wordt de toekomstbestendigheid van de huidige vervlechting van NS-activiteiten te onderzoeken, en de motie van Kamerleden Dik-Faber en Hoogland (Kamerstukken II, 2014/15, 28 165 en 29 984, nr. 214) waarin de regering verzocht wordt de voor- en nadelen van de huidige positionering van NS en mogelijke optimalisaties en alternatieven in kaart te brengen, en daarbij tevens de positionering van spoorbedrijven in andere EU-lidstaten te betrekken. Daarnaast worden de effecten onderzocht van de positionering van NS en ProRail onder één paraplu, naast handhaving van de positionering van NS en ProRail los van elkaar, waarbij ook de mogelijkheid wordt betrokken dat het hoofdtrainnet aan een andere vervoerder wordt gegund.

Bij de uitwerking van de scenario's wordt aandacht besteed aan in ieder geval de volgende elementen:

- Effecten voor de reiziger van deur-tot-deur (zoals een betaalbaar en goed openbaar vervoer);
- Effecten op de uitvoering van het vervoer (zoals dienstregeling, samenwerking tussen vervoerders);
- Effect op de robuustheid van het spoornetwerk (zoals storingsgevoeligheid);
- Vereiste transitiefase (inclusief transitiekosten);
- Mogelijkheid voor adaptiviteit en innovatie (inspelen op nieuwe ontwikkelingen, veranderende eisen en groei);
- Consequenties voor de relatie tussen spoorvervoerders en infrastructuurbeheerder;
- Consequenties voor NS (waaronder voor het personeel) en andere vervoerders;
- Financiële consequenties voor de Rijksbegroting en daarmee voor de belastingbetaler.

Positionering ProRail

Uit het rapport van de Parlementaire Enquête Commissie vloeien geen conclusies of aanbevelingen voort voor de positionering van ProRail. De hiervoor geschetste scenario's hebben echter invloed op de totale ordening van de spoorsector en vragen daarmee ook om duidelijkheid over de positie van ProRail. Het kabinet wil die duidelijkheid graag scheppen.

ProRail is in haar huidige vorm een private organisatie (een BV), maar is in de aard van haar taken en haar financiering bijna volledig publiek. ProRail is de uitvoeringsorganisatie voor de spoorwegwettelijke taken met betrekking tot het beheer en instandhouding van het hoofdspoorweginfrastructuur, de verkeersleiding en capaciteitsverdeling op het Nederlandse spoor. Daarbij is onafhankelijkheid en een non-discriminatoire uitvoering van met name haar taken op het gebied van verkeersleiding en capaciteitsverdeling vereist. Deze moeten nu en in de toekomst geborgd blijven. Vanwege de publieke dienstverlening wordt van ProRail tevens een werkwijze verwacht die past bij haar publieke verantwoordelijkheid.

¹⁴ Bijvoorbeeld splitsing op het niveau van producten, corridors of regio's. Zie onderzoek Quick scan impactanalyse van het Vierde Spoorwegpakket, Rebel (2013). Zie *Kamerstuk* 33 546, nr. 12, bijlage

Naar aanleiding van de problematiek afgelopen jaar op onder andere het gebied van de financiële beheersing door ProRail heeft het kabinet nog meer ingezet op een scherpere aansturing van ProRail op haar publieke functie via de nieuwe beheerconcessie, de financieringsrelatie en het aandeelhouderschap via de lijnen zoals opgenomen in een externe analyse van de interne sturing¹⁵.

Het kabinet kiest voor duidelijkheid ten aanzien van de positionering van ProRail in het publieke domein en is voornemens om de organisatievorm van ProRail te wijzigen naar een publieke organisatievorm. Hiermee wordt het mogelijk om beter toezicht te houden op ProRail en heeft de verantwoordelijke bewindspersoon invloed op de aansturing van de organisatie. De wijze waarop dit het beste vorm gegeven kan worden, wordt nader onderzocht. Daarbij worden tevens de financiële consequenties betrokken. Het kabinet heeft de voorkeur voor een vorm waarbij de consequenties voor de rechtspositie van het personeel zo klein mogelijk zijn. Dit om te voorkomen dat de wijzigingen in de organisatie afleiden van de verbeteringen die inmiddels zijn ingezet en van de primaire taak van de organisatie, namelijk het mogelijk maken van een betrouwbaar en veilig spoorvervoer. Dat staat voorop. Daarnaast wil het kabinet met de wijziging van de organisatievorm de publieke aansturing – zonder tussenkomst van een Raad van Commissarissen – versterken. Het kabinet ziet deze wijziging in het verlengde van de weg die ProRail al is ingeslagen met de nieuwe topstructuur, een weg die door het kabinet van harte wordt ondersteund. Het kabinet wil nog in 2016 een keuze maken over de organisatievorm.

Het besluit van het kabinet om ProRail definitief in het publieke domein te positioneren ziet het kabinet als no regret, ook bij eventuele keuzes ten aanzien van de hiervoor geschetste scenario's. Dit gezien de publieke taken en bijna volledig publieke financiering van ProRail.

Bedrijfsstrategie NS

Op 1 maart jl. heeft NS zijn bedrijfsstrategie voor de komende jaren gepresenteerd. De scenario's die het kabinet uitwerkt, hebben betrekking op de ordening op het spoor nadat de huidige vervoersconcessie op het hoofdrailnet per 2025 is afgelopen. Het kabinet reageert in een separate brief op de door NS gepresenteerde strategie voor de komende jaren.

Aanbeveling 4

Volgens de enquêtecommissie dient het kabinet op het moment van besluit tot aanleg van nieuwe spoorweginfrastructuur ook voldoende zekerheid te hebben over het patroon van treindiensten dat er door (potentiële) vervoerders uitgevoerd zal worden. Het kabinet is het hier mee eens. Bij de investeringen in de spoorweginfrastructuur die in het huidige Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport (MIRT) zijn opgenomen wordt deze samenhang tussen infrastructuur en vervoer ook expliciet meegenomen. Voordat een project in het MIRT wordt opgenomen is het beoogde gebruik door ProRail en de vervoerder(s) in kaart gebracht. Het beoogde gebruik is daarmee expliciet onderdeel van de afweging of een investering wordt gedaan. Bij het besluit om tot realisatie van een spoorweginfrastructuurproject over te gaan is dan ook bekend welk gebruik de vervoerder(s) ervan wil maken of, als de vervoerder(s) nog niet bekend zijn, welk vervoersaanbod op de infrastructuur mogelijk is. Deze werkwijze geldt voor alle infrastructurele plannen op het hoofdrailnet en gedecentraliseerde lijnen en wordt

¹⁵ Bijlage: PWC, Analyse beleid- en toezichtrelaties binnen I&M op Beheer, Onderhoud en Vervanging ProRail, raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

bijvoorbeeld ook gevolgd voor ERTMS waar eerst voldoende treinmaterieel geschikt wordt gemaakt alvorens de infrastructuur opgeleverd wordt.

Naast zekerheid over de bediening van nieuwe spoorweginfrastructuur, is het tegelijkertijd ook gewenst flexibiliteit te behouden. Gedurende de periode van voorbereiding (planuitwerking) en realisatie van de infrastructuur kan de toekomstige vervoersvraag veranderen. Ook de planning van andere infrastructuurprojecten kan wijzigen. Dan is het van belang dat wijzigingen in vervoersvraag en/of infrastructuur afgestemd kunnen worden. Bij de Voorkeursbeslissing Programma Hoogfrequent Spoor is er expliciet voor gekozen om geen dienstregeling vast te leggen, maar het aantal treinen per richting per uur per traject te bepalen zonder de exacte tijdligging in het uur. In de vervoerconcessie is voor NS de verplichting opgenomen om nieuwe infrastructuur zo snel mogelijk te gaan gebruiken. Ook in deze concessie is de precieze uitwerking van het vervoersaanbod in een dienstregeling de verantwoordelijkheid van NS.

Betrouwbaarheid nieuwe treindiensten

Aanbeveling 5

De enquêtecommissie beveelt aan dat de verantwoordelijke bewindspersoon zich als concessieverlener bij de introductie van bestaande en nieuwe treindiensten met nieuw materieel vergewist van de verwachte betrouwbaarheid daarvan voor de reiziger. Bij nieuwe treindiensten met nieuw materieel beveelt de enquêtecommissie een verplicht integraal proefbedrijf aan waarbij de concessieverlener of de ILT toeziet op een succesvolle uitvoering.

Het kabinet neemt de aanbeveling van de enquêtecommissie over en zal bij bestaande en nieuwe treindiensten met nieuw treinmaterieel op het hoofdrailnet niet alleen achteraf, maar ook voorafgaand aan de start expliciet aandacht hebben voor de verwachte betrouwbaarheid. Het integraal proefbedrijf is daarvoor een belangrijke maatregel, maar niet de enige. Het is onderdeel van een keten van maatregelen die door NS en andere vervoerders worden genomen vanaf de aanbesteding van het materieel tot aan de start van de treindienst.

Deze keten aan maatregelen is door NS verder verbeterd op basis van de lessen van de Fyra. Het gaat dan bijvoorbeeld om meer waarborgen in de aanbesteding om betrouwbaar materieel te verwerven, testen door de leverancier vóór oplevering en testen door NS na oplevering, intensieve begeleiding van de introductie van een bestaande of nieuwe treindienst met nieuw materieel door een opstartteam van NS en ProRail en uitgebreid onderzoek naar en advisering over de inpasbaarheid en maakbaarheid van de dienstregeling met nieuw materieel. Het integraal proefbedrijf is een van de laatste stappen voorafgaand aan de start van de treindienst en is onderdeel van een validatie- en testplan dat NS opstelt bij de implementatie van nieuwe producten.

De betrouwbaarheid van een treindienst wordt bepaald door het samenspel van infrastructuur, treinmaterieel, personeel en logistiek. Het kabinet treedt niet in de afzonderlijke verantwoordelijkheden van materieelfabrikant, ProRail, NS en andere vervoerders, maar beziet de betrouwbaarheid van de treindienst vanuit zijn systeemverantwoordelijkheid. Ook NS heeft een groot belang bij een betrouwbare uitvoering van de treindienst voor de reizigers. NS voert reeds bij alle productstappen op de HSL-Zuid (uitbreiding dienstregeling en/of instroom nieuw materieel) een integraal proefbedrijf uit. NS heeft toegezegd het integraal proefbedrijf ook op de rest van het hoofdrailnet toe te passen wanneer er

sprake is van treindiensten met nieuw materieel. Daarbij heeft NS de ruimte om het integraal proefbedrijf zelf nader in te vullen, omdat deze van geval tot geval kan verschillen.

De ILT ziet primair toe op een veilige uitvoering van het integrale proefbedrijf, maar wanneer de ILT signalen heeft die de betrouwbaarheid aangaan, worden deze voortaan expliciet gedeeld met het Ministerie van Infrastructuur en Milieu in de rol van concessieverlener, vervoerder en ProRail. Op basis daarvan kan de concessieverlener het gesprek aangaan over maatregelen om de betrouwbaarheid te verbeteren.

Het kabinet bespreekt sinds 2013, mede naar aanleiding van het onderzoek vergunningverlening V250 van Horvat (Kamerstuk 22 026, nr. 452), voorafgaand aan de start van de exploitatie van nieuwe HSL-Zuid treindiensten de te verwachten betrouwbaarheid met betrokken partijen¹⁶. De (tussen)resultaten van het integraal proefbedrijf worden door NS en ProRail gerapporteerd in zogenoemde ingebruiknameadviezen. Deze adviezen geven een onderbouwde verwachting van de betrouwbaarheid van de treindienst en bevatten tenminste de geprognosticeerde uitval en punctualiteit en eventueel bijbehorende mitigerende maatregelen. De ingebruiknameadviezen worden geagendeerd voor de Stuurgroep+¹⁷, die vervolgens een gezamenlijk besluit neemt over het wel of niet starten van de treindienst. De concessieverlener treedt hierbij niet in de verantwoordelijkheid van NS, tenzij uit het ingebruikname advies blijkt dat de prestaties van de treindienst naar verwachting structureel lager liggen dan de afgesproken bodemwaarden. Dan wordt er niet gestart met de treindienst.

Voor de treindiensten op het hoofdrailnet wordt in het kader van de jaarlijkse Vervoerplancyclus het gesprek gevoerd over de invulling van het prestatiegebied betrouwbaarheid. In deze cyclus wordt ook de betrouwbaarheid van bestaande en nieuwe treindiensten met nieuw materieel besproken. NS dient in die gesprekken de verwachte betrouwbaarheid te onderbouwen, en waar relevant afgestemd te hebben met ProRail. Met NS is afgesproken dat voor treindiensten met nieuw materieel dit gesprek plaats vindt op basis van de ingebruikname adviezen. Ook hier geldt dat de concessieverlener niet treedt in de verantwoordelijkheid van de concessiehouder, tenzij uit het ingebruikname advies blijkt dat de verwachte betrouwbaarheid van de treindienst structureel lager ligt dan de afgesproken bodemwaarden.

Daarnaast vraagt het kabinet als concessieverlener voor het hoofdrailnet voortaan ook aan NS om een alternatief voor de reiziger te hebben bijvoorbeeld in de vorm van reservematerieel, een alternatieve route of het tijdelijk handhaven van de bestaande treindienst¹⁸.

Deze werkwijze zal de komende periode verder beproefd worden en zal worden geëvalueerd als onderdeel van de midterm review uit de vervoerconcessie. Op basis van de uitkomst van die evaluatie wordt bepaald of deze werkwijze voldoende garanties biedt voor een betrouwbare uitvoering van treindiensten met nieuw materieel of dat nadere concessieverplichtingen nodig zijn.

¹⁶ Zie ook Voortgangsrapportage Hogesnelheidslijn Zuid nr. 36 d.d. 1 april 2014 (Kamerstuk 22 026, nr. 477)

¹⁷ Stuurgroep+ bestaat uit directeuren van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, NS, ProRail, Infraspied en ILT onder voorzitterschap van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu

¹⁸ Wanneer het alternatief extra infrastructurele capaciteit vraagt, dient er bij de besluitvorming hierover rekening gehouden te worden met de geldende termijnen in het reguliere dienstregelingproces.

Tenslotte past het kabinet de toets vooraf op betrouwbaarheid ook toe op het programma ERTMS. Eerder is met uw Kamer gedeeld dat ook voor het programma ERTMS een uitgebreid proefbedrijf zal worden doorlopen (Kamerstuk 33 652, nr. 39). Dit wordt momenteel nader uitgewerkt.

Certificering, toelating en toezicht

Aanbeveling 6

In deze aanbeveling stelt de enquêtecommissie dat de verantwoordelijke bewindspersoon dient te zorgen voor een beleids- en gedragsverandering bij de ILT. De ILT dient een gezaghebbende en competente positie in te nemen bij de toelating en te staan voor de veiligheid van het treinverkeer in Nederland. De aanbeveling gaat tevens in op de houding van de ILT jegens de keuringsinstantie. Hierop wordt in de reactie op de aanbevelingen 7 en 9 nader ingegaan.

Het kabinet onderschrijft het standpunt van de enquêtecommissie dat de ILT met een brede en kritische blik haar rol en taken moet vervullen en neemt de aanbeveling over.

Het kabinet is het met de enquêtecommissie eens dat de ILT een autoriteit moet zijn op het gebied van toelating en veiligheid. Dat begint met vergunningverlening en toezicht, waarmee de ILT de veiligheid bevordert en erop toeziet dat de ondertoezichtstaande zijn verantwoordelijkheid voor naleving daadwerkelijk neemt. Het kabinet meent dat een koerswijziging binnen de ILT aan de orde is waarbij het zijn van een autoriteit verder gaat dan enkel een beoordeling op basis van wettelijke bepalingen. Bij het toezicht gaat de ILT zoveel mogelijk risicogericht te werk. Het inschatten van risico's gebeurt op basis van specifieke informatie en ervaringen uit het verleden. De ILT moet zich voortdurend bewust zijn van het belang dat de wet beoogt te beschermen, en de maatschappelijke impact en het publieke belang nadrukkelijk bij haar oordeels- en besluitvorming betrekken. Deze werkwijze sluit aan bij de kabinetsreactie op de WRR rapporten «Toezien op publieke belangen» en «Van tweeluik naar driehoeken» (Kamerstuk 33 822, nr. 3) waarin het kabinet stelt dat de zorg voor een effectieve borging van publieke belangen binnen het toezicht een meer centrale plek moet krijgen. Dit alles vraagt een andere manier van werken dan de ILT tot nu toe gewend is.

De ILT is inmiddels gestart met organisatiebrede veranderingen met als doel de werkwijze bij zowel toelating als handhaving verder te professionaliseren. De directe betrokkenheid van het management bij vergunningen is vergroot. Bij een complexe toelating (zoals destijds de Fyra) kan besloten worden een projectorganisatie in te richten waarin meerdere disciplines vertegenwoordigd zijn. Bij de verlening van vergunningen wordt de intensiteit van de inzet nu mede bepaald op basis van signalen over potentiële risico's. Dit is in lijn met het beginsel van risicogericht werken, waar de ILT al geruime tijd invulling aan geeft.

Belangrijk is dat, om de kwaliteit te borgen, gedurende het vergunningverleningproces en bij de afgifte van de vergunning steeds collegiale toetsing plaatsvindt. Ook de informatie-uitwisseling binnen de ILT heeft aandacht gekregen. Er zijn nu directe contacten tussen de inspecteurs die belast zijn met vergunningverlening en met handhaving. Ook de onderlinge uitwisseling van informatie en signalen is verbeterd. Tenslotte wil het kabinet benadrukken dat ook informele signalen worden betrokken bij de oordeels- en besluitvorming van de ILT. Ernstige zaken die niet vallen binnen haar bevoegdheid, maar waar zij kennis van neemt, brengt de ILT actief onder de aandacht van de juiste partijen.

Aanbeveling 7

De enquêtecommissie is van mening dat de ILT het toezicht op de keuringsinstanties dient te intensiveren, ten minste door het uitvoeren van regelmatige handhavingsaudits en een kritische toetsing van de wijze waarop keuringsinstanties certificeringstrajecten uitvoeren in concrete toelatingstrajecten.

Het kabinet is het eens met de enquêtecommissie dat de ILT een kritische houding moet aannemen ten aanzien van keuringen en certificeringen door keuringsinstanties in de hele keten van toelating. De wijze waarop dit toezicht is vormgegeven, zal verder worden geïntensiveerd en verfijnd. De ILT heeft hiertoe verschillende methodes beschikbaar, ook voor de vergunningverlening voor spoorvoertuigen. De ILT kan toezicht houden door middel van een productcontrole, de beoordeling van het kwaliteitsmanagementsysteem of de beoordeling van het technisch dossier. Ook kan de ILT kiezen voor een fysieke inspectie (reality check) van het materieel of een fabriek op het moment dat de keuringsinstantie daar haar audit uitvoert. Als onderdeel van de beoordeling van het technisch dossier bij de vergunningverlening van spoorvoertuigen kan de ILT trainen of proefritten inspecteren. Afhankelijk van de uitkomst van de risico-analyse en de feiten en omstandigheden, wordt een keuze gemaakt voor een methode of een combinatie daarvan.

Ook het blijvend goed functioneren van de keuringsinstanties zelf is van belang hierbij. Sinds 2013 is het toezicht op de keuringsinstanties geïntensiveerd. Op dit moment vindt jaarlijks bij iedere door Nederland erkende keuringsinstantie een handhavingsaudit plaats. Middels het sinds 2013 geïntensiveerde toezicht door de ILT op keuringsinstanties en inzet van de hierboven genoemde toezichtmethodes voor de keten van toelating wil de ILT invulling geven aan de door de enquêtecommissie gevraagde kritischer opstelling naar de keuringsinstanties.

Aanbeveling 8

De enquêtecommissie beveelt aan dat de verantwoordelijke bewindspersoon verbiedt dat een bedrijf dat als keuringsinstantie fungeert, andere rollen in hetzelfde project vervult. Dit om (de schijn van) belangenconflicten en -verstrengeling te voorkomen.

Het kabinet onderschrijft het belang om potentiële belangenverstrengeling bij keuringsinstanties te voorkomen. Op grond van de Regeling eisen keuringsinstanties Spoorwegwet worden eisen gesteld aan de onafhankelijkheid van het personeel van de keuringsinstanties. Deze eisen worden aangescherpt via de technische pijler van het Vierde Spoorwegpakket. Zo wordt in de nieuwe Europese interoperabiliteitsrichtlijn opgenomen dat «keuringsinstanties geen activiteiten uitoefenen die hun onafhankelijk oordeel of hun integriteit met betrekking tot het certificeringstraject in gedrang kunnen brengen» en dat «dit verbod in het bijzonder geldt voor adviesdiensten». De nieuwe interoperabiliteitsrichtlijn is ook in lijn gebracht met het zogenoemde nieuwe wetgevingskader (NWK). Het NWK bevat striktere eisen voor het aanwijzen van keuringsinstanties en gaat uit van de voorkeur van gebruik van accreditatie. Ook op Europees niveau wordt het belang van de onafhankelijke rol van de keuringsinstantie dus erkend.

Het Vierde Spoorwegpakket zal worden geïmplementeerd in nationale regelgeving. De inzet van het kabinet is om in Europees verband zoveel mogelijk naar uniformiteit te streven. Daarbij dient een keuze te worden gemaakt tussen scheiding van activiteiten op organisatie-, project- of persoonsniveau. Bij de te maken keuze in het implementatietraject staat

voor het kabinet voorop dat er geen misverstand kan en mag bestaan over de onafhankelijkheid van het oordeel van de keuringsinstantie. Vooruitlopend op en in lijn met de ontwikkelingen op Europees niveau houdt de ILT bij nieuwe aanwijzingen voor keuringsinstanties rekening met de aanbevelingen van de enquêtecommissie.

Aanbeveling 9

De enquêtecommissie bepleit dat uw Kamer en de verantwoordelijke bewindspersoon zich ook in Europees verband inzetten op versterking van de keten van certificering en vergunningverlening in Europese wet- en regelgeving. De enquêtecommissie is van mening dat er meer tegenwicht moet komen voor de inherente risico's van de commerciële relatie tussen fabrikanten van treinen en de keuringsinstanties.

Het kabinet is net als de enquêtecommissie voorstander van een versterking van de keten van certificering en vergunningverlening op Europees niveau. Hierover vindt afstemming plaats met de Europese Commissie en de European Railway Agency (ERA). De inzet in Europees verband volgt de lessen uit het enquêterapport en sluit aan op de bij aanbeveling 7 genoemde intensivering van het toezicht op de in Nederland erkende keuringsinstanties.

Naar verwachting zal vanaf de zomer 2019, als gevolg van de implementatie van het Vierde Spoorwegpakket, de toelating van grensoverschrijdend spormaterieel onder autoriteit van de ERA plaatsvinden. Deze rol van de ERA zal bijdragen aan een verdere ontwikkeling van een gemeenschappelijke aanpak van veiligheid en interoperabiliteit. Het creëert schaalvoordelen voor spoorwegondernemingen en leidt tot een verlaging van administratieve lasten. Bovendien brengt deze wijziging met zich mee dat National Safety Authorities (NSA's) binnen ERA-verband onderling van elkaar leren. De ILT is de NSA van Nederland. In de reactie op aanbeveling 10 wordt hier nader op ingegaan.

De ERA kan voor de beoordeling van Europese goedkeuringsaanvragen eigen personeel, NSA-experts of derden inzetten. Het kabinet voert reeds overleg met de Europese Commissie en de ERA om bijvoorbeeld zeker te stellen dat de ERA zoveel mogelijk gebruik maakt van multidisciplinaire teams van NSA-experts uit bij voorkeur de landen waar de aanvraag zich op richt en daarbij geen beroep doet op medewerkers van keuringsinstanties. Het gebruik van nationale experts heeft voordelen op het vlak van taal, cultuur en overdracht van ervaringen bij het vergunningenproces naar de nationale handhaving. Hiermee is geborgd dat de ILT kennis en expertise behoudt om toelatingen op nationaal niveau in Nederland te kunnen doorlopen.

De enquêtecommissie beveelt aan de bevoegdheden van de inspectie in nationale toelatingsprocedures te behouden. Deze aanbeveling is uitgevoerd. In de technische pijler van het Vierde Spoorwegpakket is voorzien dat de vergunningaanvragers voor nationale toelatingen de keuze krijgen tussen de ERA en de NSA indien een voertuig in één lidstaat zal worden ingezet.

Nederland bepleit op Europees niveau harmonisatie van het toezicht op de keuringsinstanties. De inzet ziet op de frequenties van de audits, de reikwijdte daarvan en het risicogericht invullen van de activiteiten. De teams van de ERA en de NSA's moeten de ruimte krijgen om het werk van de keuringsinstantie, desgewenst, in de praktijk te verifiëren. De wijze waarop de keuringinstantie haar taken uitvoert is vastgelegd in de Interoperabiliteitsrichtlijn (2008/57/EG). De bevoegdheden zijn

verstrekking. Op grond van het Modulebesluit (2010/713/EU) kiest de fabrikant een module voor de wijze waarop de keuringsinstantie haar werk uitvoert. De mogelijkheid bestaat om daarbij, zoals aanbevolen door de enquêtecommissie, te kiezen voor een (eind)productkeuring. Dit is een vrije keuze. De sector moet daarin zelf haar verantwoordelijkheid nemen.

Aanbeveling 10

De enquêtecommissie is van mening dat van de ILT verwacht had mogen worden dat ten minste afstemming zou worden gezocht met de Belgische inspectie voorafgaand aan de toelating van de Fyra. Dat is niet gebeurd. De enquêtecommissie beveelt aan dat de ILT bij grensoverschrijdende toelatingstrajecten en grensoverschrijdend vervoer bevindingen en kennis uitwisselt met collega-toezichthouders in het buitenland.

Het kabinet onderschrijft deze aanbeveling en erkent dat de ILT bij de toelating van de Fyra meer intensief had moeten afstemmen met de Belgische toezichthouder DVIS, onder andere over de signalen die er waren over gebreken aan de Fyra.

De ILT legt per project contact met de betrokken NSA's voor de toelating van internationale treinen. Zo heeft de ILT op 1 december 2015 met de Franse, Engelse en Belgische NSA's afgestemd over de toelating van de nieuwe Eurostar treinstellen die ook in Nederland zullen gaan rijden.

Op grond van de Europese Verordening 1077/2012 betreffende een gemeenschappelijke veiligheidsmethode voor het toezicht door de nationale veiligheidsinstanties na de afgifte van een veiligheidscertificaat of veiligheidsvergunning (PbEU 2012 L 320) vindt sinds 2015 periodiek overleg plaats tussen de verschillende NSA's over grensoverschrijdend spoorverkeer. Daarbij vindt coördinatie en afstemming over de verschillende (toezicht)activiteiten plaats. Voor Nederland betreft dat, vanwege rechtstreeks grensoverschrijdend verkeer, afstemming en coördinatie met de Duitse en Belgische collega's, respectievelijk EBA en DVIS. Daarnaast vindt nu ook periodiek overleg plaats met de Franse (EPSF) en Britse (ORR) vergunningverleners en toezichthouders in verband met het uitbreiden van de spoorverbinding van Eurostar van Londen naar Amsterdam, die is voorzien voor 2017. Dit betreft zowel tactische als technische overleggen. Tijdens deze overleggen worden de nationale handhavingprogramma's en planning besproken en vindt afstemming plaats over uit te voeren (eventueel gezamenlijke) audits en inspecties bij spoorwegondernemingen.

Samenwerking met buitenlandse partijen

Aanbeveling 11

De enquêtecommissie beveelt aan dat het kabinet met name bij samenwerking met internationale partijen moet zorgen voor een goede en tijdige inventarisatie van belangen en risico's van buitenlandse belanghebbenden en hierover tijdig sluitende afspraken moet maken.

Het kabinet deelt met de enquêtecommissie dat er voorafgaand aan concessieverlening duidelijke, afdwingbare afspraken over het totale bedieningsniveau hadden moeten liggen.

In de huidige werkwijze van het kabinet wordt gehandeld zoals de enquêtecommissie voorstelt. Bij internationale samenwerking (dus niet alleen specifiek internationaal spoorvervoer) is sprake van een weging

van alle belangen, het inschatten van risico's en het bepalen van de onderhandelingsruimte en bijbehorende compensatiemogelijkheden.

Aanbestedingen en contractbeheer in Rijksverband

Aanbeveling 12

De enquêtecommissie beveelt aan om bij aanbestedingen en contractbeheer in Rijksverband expliciet aandacht te besteden aan risico's die het realiseren van het contractdoel in de weg kunnen staan. Het kabinet onderschrijft deze aanbeveling en heeft deze weg ingezet, bijvoorbeeld in het kader van de aanbesteding- en contracteringstrategie ERTMS die medio 2016 met uw Kamer zal worden gedeeld.

Bij het beheer van andere grotere overheidsprojecten kan geleerd worden van de ervaringen met DBFMO (Design, Build, Finance, Maintain, Operate) en met name de risicoverdeling en – beheersing hiervan. De DBFMO-praktijk bij infrastructurele en huisvestingsprojecten laat zien dat de overheid inkoop met een goede prijs-kwaliteitverhouding. Er is over het algemeen sprake van kostenverlaging en uitvoering binnen budget en tijd.

Ook de nieuwe Marktvisie voor de bouwsector waartoe Rijkswaterstaat het initiatief heeft genomen, sluit hier goed bij aan. Deze visie, die samen met een brede vertegenwoordiging van de bouwsector is ontwikkeld en op 13 januari jl. is gepresenteerd, heeft tot doel de bouwsector beter te maken. De ambitie is om als «bouwers van Nederland» te excelleren door betrouwbaar, aanspreekbaar en inspirerend te zijn en we werken voor burgers en bedrijven samen aan een veilig, leefbaar en bereikbaar Nederland.

Door de samenwerking in de keten te verbeteren kunnen de inherente risico's die de uitvoering van grote, complexe projecten nu eenmaal met zich meebrengen, beter worden beheerst. Een goede dialoog tussen partijen, zoals die bijvoorbeeld momenteel in de spoorsector in het kader van het programma ERTMS wordt gevoerd, is daarbij van groot belang. Leidende principes bij verdere implementatie van de marktvisie zijn onder meer dat de risico's tussen opdrachtgever en opdrachtnemer beter worden verdeeld, er open en transparant tussen partijen wordt gecommuniceerd en er geen opportunistisch gedrag wordt vertoond.

De gezamenlijke aanpak kenmerkt zich door zo veel mogelijk gebruik te maken van kort cyclische pilots en acties, om ervaringen te delen en van elkaar te leren. Het is daarnaast aan de individuele organisaties om concrete acties uit te zetten om de marktvisie in de eigen organisatie, en in relatie tot de eigen partners, invulling te geven. Zo blijft het ook de eigen verantwoordelijkheid van ondernemers om zich bij hun inschrijving bewust te zijn van de kosten en risico's van hun offerte.

Tot slot

Het kabinet is de enquêtecommissie erkentelijk voor de analyse, conclusies en aanbevelingen in haar rapportage. Het kabinet ziet er naar uit om samen met uw Kamer verder te werken aan een stabiele spoorsector waar de belangen van de reiziger voorop staan, met een veilig, betrouwbaar en aantrekkelijk vervoersaanbod op het Nederlandse spoor.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijkema